

**Intelectuales,
tecnócratas y reformas
neoliberales en América
Latina** Jairo Estrada Álvarez EDITOR

Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política

Intelectuales,
tecnócratas
y reformas neoliberales
en América Latina

Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina

Jairo Estrada Álvarez

(Editor)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE DERECHO,
CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA



COLCIENCIAS
COLOMBIA

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina / ed.
Jairo Estrada Álvarez. – Bogotá : Universidad Nacional de Colombia :
Convenio Andrés Bello : Colciencias, 2005

460 p.

ISBN : 958-701-573-8

1. Intelectuales – Actividad política – América Latina 2. Neoliberalismo
3. Política económica I. Estrada Alvarez, Jairo Hernando, 1957- - ed.

CDD-21 323.3231 / 2005

**Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales
en América Latina**

© Jairo Estrada Álvarez (editor)

© Todos los autores

© Universidad Nacional de Colombia
Convenio Andrés Bello - Colciencias

Primera edición, 2005

ISBN: 958-701-573-8

Diseño de carátula

Camilo Umaña

Diseño y diagramación

Isabel Sandoval

Corrección de estilo

Ricardo Rodríguez

Impresión

Universidad Nacional de Colombia

UNIBIBLOS

Bogotá, D.C., 2005

Índice

PRESENTACIÓN

Élites intelectuales y reformas neoliberales: un campo de investigación por desarrollar	11
JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ	

PRIMERA PARTE

Intelectuales, tecnocracia neoliberal y reformas estructurales

Globalización capitalista, élites de poder y redes neoliberales	25

DIETER PLEHWE

Introducción: relaciones entre actores bajo las condiciones de la hegemonía neoliberal	25
Historia de la globalización capitalista de la burguesía	26
¿Globalización de la sociedad de clases?	30
Especificidad de la época del fordismo: socialización transnacional	31
Metamorfosis de la burguesía, sus formas de organización y sus élites de poder	33
Historia temprana del capitalismo	34
Imperialismo: hegemonía británica	35
Imperialismo: tendencia monopolista de Estado	36
Fordismo: corriente social liberal dominante (<i>mainstream</i>)	38
Liberales marginales de derecha	41
Crisis del fordismo	45
Sinopsis	47
Bibliografía	52

La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político	55

BEATRIZ STOLOWICZ WEINBERGER

La batalla de ideas aún perdida	55
De los dos demonios al tercerismo	59
Antiestatismo y estatismo	64
La tercera vía mediante el Consenso de Washington	69
El tercerismo del Banco Mundial y del BID	74
La izquierda ¿sujeto de la tercera vía?	78

Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y las reformas estructurales	83

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS

La metodología multi-aproximativa del análisis político en Gaetano Mosca	85
Liberalismos: ¿entre lo neo y lo post?	88

Washington: antecedentes, fórmulas, reformulaciones	99
Fórmulas estructurales, reformulaciones políticas: la función intelectual del Estado	113
Epílogo	121
Bibliografía	123
Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos <i>money doctors</i> en México	129
SARAH BABB	
Economía mexicana: del nacionalismo al neoliberalismo	133
Dependencia de recursos y el ascenso de los nuevos tecnócratas	137
Conclusión	146
Referencias bibliográficas	148
Notas sobre la evolución e influencia de la tecnocracia económica en Chile	151
VERÓNICA MONTECINOS	
Introducción	151
La influencia de los economistas como actores políticos	154
La evolución de la tecnocracia en Chile: una mirada breve del largo plazo	158
De la economía como ciencia social a la ciencia económica	160
Estudios de Posgrado en Economía: el panorama actual en Chile	165
Economistas y género: una relación esquivada de consecuencias inesperadas	169
Bibliografía	173
El ascenso y la caída de los neoliberales en los países de los Andes centrales	175
CATHERINE M. CONAGHAN	
Ascenso de los neoliberales: el caso de los países andinos	177
Ecuador	178
Perú	179
Bolivia	181
Fracaso de los neoliberales: casos de corrupción	184
Los desafíos al neoliberalismo: capital moral y polémica política	191
Bibliografía	194
Élites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la nueva economía	197
MARIANO PLOTKIN	
FEDERICO NEIBURG	
La conformación de un campo de la economía en la Argentina	200
El ITDT y sus fronteras: familia, empresa, academia y Estado	209
El itinerario social de un nombre	210
El CIE y la modernización del campo de la economía	213
El CIE y la constitución de élites estatales	224
Conclusiones	227

Consistencias transterritoriales del capitalismo actual: elitismo, intelectualismo y Estado-nodal en Colombia	229
FABIÁN ACOSTA SÁNCHEZ	
Hacia una definición epistemológica de la problemática	231
Vectores de subjetivación	239
Rutas y movimientos vectoriales: los ciclos de producción	247
Fuerza de trabajo, clase y guerra	254

SEGUNDA PARTE

Élites intelectuales y reformas estructurales en Colombia

Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia	259

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Presentación	259
La noción de élite intelectual de la producción política	260
Las élite intelectual como fuerza productiva de la producción política en Colombia (1966-2...)	265
Primera etapa: formación y configuración	268
Segunda etapa: estabilización y consolidación	273
Tercera etapa: de expansión y profundización	286
Consideraciones finales	314
Bibliografía	317

Discursos y narrativas de las reformas estructurales en la élite intelectual colombiana	321

DIANA ARISTIZÁBAL FERREIRA

JULIANA CUBIDES MARTÍNEZ

CAROLINA JIMÉNEZ MARTÍN

Presupuestos iniciales	321
Las narrativas y las estrategias del desarrollo: de lo internacional a lo nacional	325
Liberalización y modernización como narrativas: ampliación del mercado y reducción del Estado	331
La narrativa neoconservadora de la democratización	338
A manera de conclusión	343
Bibliografía	344

Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional	347

EDGAR NOVOA TORRES

Introducción	347
Reestructuración económica, reforma política y recomposición social	349
Estado de derecho, reforma judicial y Corte Constitucional	360
Al final...	377
Bibliografía	379

**La tercera Corte Constitucional: tensiones y desplazamientos.
El giro de la Corte Constitucional de la jurisprudencia social
a la neoliberal en la Constitución de 1991** **383**

OSCAR MEJÍA QUINTANA

CAROLINA GALINDO POBLADOR

Introducción	383
Los principios constitucionales del bloque económico	385
El giro de la Corte: de la jurisprudencia social a la neoliberal	386
Salarios y régimen pensional	388
Salud	392
Laboral	393
Presupuesto	395
Libertad económica y servicios públicos	397
Conclusiones	398
Anexo	401

Élites jurídicas, justicia laboral y política neoliberal **407**

IVÁN DAVID ORTIZ PALACIOS

Antecedentes de la reforma laboral de 1990	417
El recorrido de una acción estatal contra una nación	423
Argumentación, ejecución y resultados de una disposición que empobrece	424
La irradiación vertiginosa de un mal que ataca a una sociedad	427

TERCERA PARTE

Élites intelectuales e integración

**Sobre élites y antiélites y el imaginario de integración
de América Latina: nuestra utopía** **435**

RICARDO SÁNCHEZ ÁNGEL

Aproximación al tema	435
Élite y antiélite	436
Conquista y revolución	439
El imaginario de la integración	441
Mariátegui y Haya de la Torre	443
Pueblos y revolución	448
América Latina y Estados Unidos	449

Notas sobre élites, intelectuales e integración **453**

OMAR MUÑOZ RAMÍREZ

Bosquejo histórico	453
El panorama actual	454
Temas pendientes	458

PRESENTACIÓN

Élites intelectuales y reformas neoliberales: un campo de investigación por desarrollar*

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

Durante un período que abarca prácticamente las últimas cuatro décadas de la historia reciente, Colombia ha asistido a un proceso de transformaciones del mayor significado en el conjunto de la sociedad y de su economía. La formación socioeconómica ha sido objeto de nuevas definiciones, que luego de un intenso, desigual y diferenciado, en ocasiones errático, así como conflictivo proceso, ha dado lugar a nuevas configuraciones de la tendencia histórica de la acumulación, de la forma Estado, del régimen político, de la inserción y articulación en el capitalismo mundial, de la producción de la política, la cultura, el arte, la comunicación, la cotidianidad y la individuación. Sin que aún se pueda hablar del cierre definitivo de tales configuraciones, pues ellas son objeto de una incesante producción que incorpora nuevos aspectos, hoy poseemos nuevos elementos de juicio para la elaboración de una cartografía más fina y detallada, comprehensiva del mencionado período histórico.

* Este texto ha sido preparado dentro del proyecto de investigación “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*.

En consonancia con la tendencia mundial, de lo que Hobsbawm ha definido como el fin de la “edad de oro”, también en Colombia puede aseverarse que las respuestas a la crisis mundial, iniciada en la década de 1970, se han basado en “los principios enunciados por los teólogos seculares del mercado libre”¹. Hoy se puede afirmar que en el país se ha instalado un proyecto político económico neoliberal, que luego de varias décadas ha sufrido varias mutaciones en lo que algunos han caracterizado como una verdadera metamorfosis².

La superación del régimen de acumulación anterior, así como la instalación del nuevo, neoliberal, han coincidido con la irrupción en el escenario histórico de un nuevo sujeto de la producción política: una élite intelectual, especialmente de economistas, formada en las nuevas coordenadas dominantes en la ciencia económica (de la renovada teoría neoclásica) en universidades norteamericanas, erigida en intérprete y portadora del nuevo lenguaje de la época capitalista, promotora de las nuevas formas de la dominación, constructora de la nueva hegemonía, “experta en legitimación”.

Sin caer en la tentación del voluntarismo, pero distanciándose al mismo tiempo del determinismo económico, el examen del proceso de constitución y configuración de esa élite intelectual, así como de su lugar en la producción de política en nuestro país, resulta de la mayor importancia para la comprensión de nuestra historia reciente y sobre todo de nuestro presente.

A lo largo de la década de 1990 y en el primer lustro de este siglo se han producido diversos trabajos que demuestran el interés que convoca en sectores de la comunidad académica internacional el abordaje del estudio del papel y la función de esa élite intelectual en las sociedades contemporáneas³. Tal interés guarda una relación estrecha con el examen de las políticas neoliberales que se han implantado a nivel internacional durante las últimas tres décadas y al rol que en su diseño y ejecución han desempeñado especialmente los economistas formados en las corrientes neoclásicas contemporáneas en algunas universidades estadounidenses, especialmente del este de los Estados Unidos. Por ello no es casual, que una de las experiencias más estudiadas haya sido la de Chile con los llamados *Chicago Boys*, aunque entre tanto las investigaciones se hayan extendido a la mayoría de los países de América Latina. Los enfoques

¹ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1995, p. 19.

² Jairo Estrada Álvarez, “Sobre la metamorfosis del proyecto político económico neoliberal”, en revista *Espacio Crítico*, No. 1, 2004, www.espaciocritico.com

³ Al abordar el estudio de ese nuevo sujeto existen diversas categorizaciones en los trabajos, que por lo regular están definidas de acuerdo con el enfoque disciplinar y con el énfasis en la función (social y política) que se le concede a ese sujeto (por ejemplo, élite intelectual, tecnocracia, expertocracia, *tecnopols*, etc.).

predominantes han sido elaborados con fundamento en la economía, la sociología y la ciencia política; no obstante, también se encuentran algunos de carácter histórico, con las limitaciones propias de quienes en sus análisis se acercan cada vez más al presente.

En este texto, se ha elaborado una primera aproximación a la prolífica bibliografía que existe a nivel internacional sobre este campo de investigación. En un primer grupo de trabajos, deben señalarse los realizados en la perspectiva de investigaciones interdisciplinarias comparadas. Con un enfoque predominante de sociología política, en una de las investigaciones más importantes realizadas hasta el momento⁴, Dezalay y Garth muestran –con base en un análisis del perfil de los políticos– que en las transformaciones en las estructuras del poder y del Estado en Argentina, Brasil, Chile y México “se ha precipitado (por diferentes vías) un cambio –re-equipamiento de las élites estatales– desde el derecho hacia la economía y desde los procesos de saber europeo hacia aquellos que son generados en los Estados Unidos”. El ascenso de los economistas al poder guardaría una relación estrecha con las definiciones en el mundo académico estadounidense a favor de las tesis neoclásicas, la articulación de éstas con el pensamiento y organizaciones políticas neoconservadoras hacia finales de la década de 1960, la “exportación de las técnicas y los conocimientos estatales especializados provenientes del Norte”, y “en asuntos y conocimientos particulares, en especial la ciencia económica neoliberal, el derecho de los negocios y el derecho de los intereses colectivos”⁵. Se trata, pues, de un estudio sobre la redefinición del *campo intelectual* como *campo de poder*, en el que “los economistas enaltecidos como políticos tecnócratas (los autores elaboran la categoría *tecnopols*) han sido determinantes en la transformación de los estados”⁶. Por otra parte, desde un enfoque más bien sociológico, de análisis de los economistas como políticos tecnócratas en lo que ha dado en caracterizarse como la transición democrática en América Latina, debe mencionarse el trabajo coordinado por Miguel Ángel Centeno y Fernando López-Alves⁷. Con base en un enfoque de “análisis sociohistórico de redes”,

⁴ Los resultados del trabajo se fundamentan en entrevistas a dirigentes y tecnócratas políticos (*tecnopols*) de los diferentes países. Ives Dezalay y Bryant G. 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.

⁵ *Ibíd.*, 40.

⁶ Ives Dezalay y Bryant G. Garth, *op. cit.*, p. 63.

⁷ Miguel Ángel Centeno y Fernando López-Alves (eds.), *The Other Mirror. Grand Theory through the Lens of Latin America*, Princeton University Press, 2001, 360 pp.

se ha adelantado por parte de un grupo de investigadores alemanes una investigación sobre el proyecto político neoliberal y la conformación de una red mundial de “intelectuales neoliberales, de intelectuales de derecha”⁸.

Desde la perspectiva de los análisis de casos, se ha estudiado la experiencia de los países de América Latina. El caso chileno ha sido analizado principalmente por Verónica Montecinos⁹, Juan Gabriel Valdés¹⁰ y Carlos Huneez¹¹. El trabajo de Montecinos, desde un enfoque sociológico y politológico, posee además un importante componente histórico, pues examina el papel de los economistas antes, durante y después del régimen de Pinochet. Los trabajos de Valdés y Huneez, si bien se centran en el estudio de los *Chicago Boys*, tienen igualmente un fuerte componente histórico, dado que la reconstrucción y análisis del período –con base en la exploración de archivos y otras fuentes documentales– permite una mejor comprensión del presente de la política chilena¹². La experiencia de Ecuador, Perú y Bolivia ha sido abordada por Catherine Conaghan y James M. Malloy en un estudio de carácter politológico, que examina las transformaciones del Estado y el papel de la tecnocracia de economistas desde la década de 1970¹³. En el caso argentino, Mariano Plotkin y Federico Neuburg, en un análisis de carácter sociohistórico, han examinado “el proceso de surgimiento de una nueva élite intelectual-estatal en la Argentina a partir de la década de 1950: los economistas profesionales”¹⁴. La experien-

⁸ Dieter Plehwe, Bernhard Walpen y Jürgen Nordmann, “Neoliberale Wahrheitspolitik: Neo- bzw. Rechtsliberale Intellektuellen und Think-Tank Netzwerke als Säulen einer hegemonialen Konstellation. Überlegungen zu einem Forschungsprogramm. Historisch-soziale Netzwerkanalyse”, Berlín, 1999, en www.rosalux.de. Actualmente se encuentra en prensa el trabajo de los mismos autores “Between Network and Complex Organisation: The Making of Neoliberal Knowledge and Hegemony”, Berlín, 2005, mimeo.

⁹ Verónica Montecinos, *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*, Latin America Studies No. 80, Thela Thesis, Pittsburg, 1998, 151 pp.

¹⁰ Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*, Cambridge, Inglaterra, 1995.

¹¹ Carlos Huneez, “Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los ‘Odeplan Boys’ y los ‘Gremialistas’ en el Chile de Pinochet”, 1997, mimeo.

¹² Véase también: Dieter Plehwe y Bernhard Walpen, “Berichte über Chile - Die Mont Pèlerin Society und die Diktatur Pinochet”, en *Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts*, 16. Jg., No. 2, 2001, pp. 42-70.

¹³ Catherine Conaghan y James M. Malloy, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Londres, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1994.

¹⁴ Mariano Plotkin y Federico Neiburg, “Élites estatales, élites intelectuales y Ciencias Sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía”, *Eial*, vol. 14, No. 1, enero-junio, Buenos Aires, 2003. En un trabajo reciente, Plotkin examina

cia mexicana ha sido abordada por Dieter Plehwe¹⁵ y recientemente por Sarah Babb en un texto que muestra el ascenso de los economistas al poder durante las últimas dos décadas¹⁶.

En una perspectiva de análisis distinta –de historia de la ciencia– Mary Morgan examina la tendencia de la ciencia económica durante los dos últimos siglos, para mostrar una dinámica de la disciplina económica a lo largo del siglo XX en la que el método primariamente verbalizado es desplazado por otro en el que se imponen la matemática, la estadística y la modelación. Este movimiento se encontraría conectado con el creciente poder de la teoría económica estadounidense dominada por los enfoques neoclásicos, así como con contingencias que provienen de dentro y de fuera de la economía, que deben ser examinadas en cada caso. El texto resulta relevante en tanto contribuye a fundamentar el surgimiento de una “nueva generación de economistas”, de la tecnocracia neoclásica¹⁷.

El análisis de esa élite intelectual no ha sido abordado de manera sistemática en nuestro país¹⁸, aunque existen textos importantes de referencia. En la bibliografía se encuentran estudios que contribuyen a la comprensión de la historia económica, así como de las transformaciones del Estado y la economía, generalmente hasta finales de la década de los ochenta, aunque deben reseñarse varios estudios que incluyen la década de 1990. Así mismo, se encuentran numerosos textos en los que predominan el análisis de coyuntura –en el entendimiento de la coyuntura por parte de los economistas– y los es-

el período entre 1913 y 1935. Véase: “Intellectual Élites and State Élites: The Economists in Argentina and the National Crisis, 1913-1935”, Buenos Aires, 2005, 33 pp., mimeo.

¹⁵ Dieter Plehwe, “Neoliberale Ideen aus der nationalen Peripherie ins Zentrum gerückt: Der Fall Mexiko”, en *Utopie kreativ*, No. 129/130, julio/agosto, 2001, pp. 634-643.

¹⁶ Sarah Babb, “The Rise of the New Money Doctors in Mexico”, en Gerald Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, 2005.

¹⁷ Mary Morgan, “The Formation of ‘Modern’ Economics: Engineering and Ideologie”, London School of Economics, Department of Economic History, Working Paper No. 62, 2001, 43 pp., en: <http://www.lse.ac.uk/collections/economicHistory/pdf/WP6201.pdf>.

¹⁸ En el libro de Jesús Antonio Bejarano, *Historia económica y desarrollo. La historiografía económica sobre los siglos XIX y XX en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1994, el problema que abordará este trabajo no aparece referenciado. Bejarano señala precisamente que “existen algunos temas asociados a la política económica a los cuales no se les ha concedido la debida atención pero que resultan capitales para entender cabalmente la gestión del Estado; los criterios generales de la intervención y sus interrelaciones con la vida política, la política social, etc., son temas de importancia para entender la naturaleza económica del Estado y su capacidad para incidir sobre los procesos económicos. Aquí hay, indudablemente, un campo en extremo valioso y aún abierto para los historiadores de la economía [...]”, *ibid.*, pp. 158-159. Los seguimientos bibliográficos posteriores permiten reafirmar esta aseveración.

tudios sobre los planes de desarrollo y los balances de gestión de los respectivos gobiernos¹⁹.

Por otra parte, existen varios trabajos de relevancia en los que se analizan aspectos de la historia de la política económica del país, sin abordar específicamente el papel y la función de la élite intelectual²⁰. Aportes de suma utilidad para la comprensión del papel de dicha élite, sobre todo de los economistas, en tanto desarrollan una noción de la ciencia económica como actividad (profesional), se encuentran en la compilación de Bejarano sobre el proceso de organización social e institucional de la economía en Colombia, desde una perspectiva de sociología de la ciencia²¹. En ese mismo sentido, podrían men-

¹⁹ Además de los textos de historia económica de Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Bogotá, Cinep, Universidad Nacional de Colombia, Siglo XXI Editores, 1986; José Antonio Ocampo (compilador), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988; Consuelo Corredor, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep, Universidad Nacional de Colombia, 1992, deben mencionarse –entre otros– los trabajos de Fernando Rojas, “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; Edgar González Salas, *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Esap, Fescol, 1997; Consuelo Ahumada, *El modelo neoliberal*, Bogotá, El Áncora Editores, 1996; Jairo Estrada Álvarez, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004*, Bogotá, D.C., Ediciones Aurora, 2004; Víctor Manuel Moncayo C., *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma, 2004; Gabriel Misas Arango (editor), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2001, y *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2002; Salomón Kalmanovitz, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma, 2001; y más recientemente el texto de Armando Montenegro y Rafael Rivas, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá, D.C., Taurus, 2005.

²⁰ Al respecto, véanse entre otros, por ejemplo, los trabajos de Jorge Ospina Sardi, “La función económica del Estado”; de Edgar Revéiz, “Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía de América Latina: el caso colombiano”; y de Luis Alberto Zuleta, “Hacia una interpretación de la política económica en la década del setenta”, publicados en la compilación de Jesús Antonio Bejarano, *Lecturas sobre economía colombiana*, Bogotá, Nueva Biblioteca Colombiana de Cultura, Procultura, 1985. Así mismo, de Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, “Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia, 1980-1990”, *Coyuntura económica*, vol. XVI, No. 3, octubre, 1986; de Enrique Low Mutra, “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; de Jorge Iván González, *Política fiscal en Colombia*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1994; de Aurelio Suárez Montoya, *Modelo del FMI. Economía colombiana 1990-2000*, Bogotá, D.C., Ediciones Aurora, 2002.

²¹ Jesús Antonio Bejarano, *Hacia dónde va la ciencia económica en Colombia: siete ensayos exploratorios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Colciencias, Tercer Mundo Editores, 1999.

cionarse los trabajos de Echeverry y, considerando el papel desempeñado por las misiones extranjeras, de Decsi Arévalo²².

El surgimiento de la élite intelectual, especialmente de economistas, así como la función desempeñada por ésta en el diseño y la implantación de políticas económicas ha sido abordado, aunque no de manera sistemática, en trabajos que podrían definirse como “biografías y memorias institucionales”. En particular debe mencionarse la compilación de Gómez Buendía a propósito de los 25 años de Fedesarrollo y la “biografía profesional” de Oscar Marulanda, en la que se examina el papel de los economistas y de los sectores de la tecnocracia cercanos a los gobiernos del período 1966-1998²³. Diferentes posturas de los diseñadores de política, o de críticos de ésta, han sido recreados en libros de entrevistas a los actores directos (miembros de la élite) por parte de Marcela Giraldo²⁴. Recientemente se reseñó un análisis comparado de las élites en la administración pública provenientes de las universidades Javeriana y de los Andes²⁵.

De importancia igualmente, aunque sin referencias específicas directas al papel de lo que aquí hemos denominado la élite intelectual, son los trabajos que han intentado una caracterización del papel de los intelectuales en la sociedad²⁶. El abordaje de la función intelectual, en cuanto disposición para la conducción política de procesos resulta del mayor significado.

²² Véanse: Rafael Echeverry Perico, *El desarrollo del conocimiento económico y su institucionalización desde el Frente Nacional hasta nuestros días*, Misión CED, 1994; y Decsi Arévalo, “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.

²³ Hernando Gómez Buendía (editor), *Economía y opinión. 25 años de Fedesarrollo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Colciencias, 1995; y Oscar Marulanda Gómez, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Un primer recorrido de memoria*, Bogotá, D.C., Colección Estudios de Economía, Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, 1999. De alguna utilidad para la identificación de trayectorias profesionales es el libro de Jorge Emilio Sierra Montoya, *50 protagonistas de la economía colombiana*, Bogotá, Colección Estudios de Economía, Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, 2004.

²⁴ Véanse: Marcela Giraldo Samper, *Reportaje a la economía colombiana. Catorce protagonistas hacen el debate en la antesala del siglo XXI y Crisis: antecedentes, incertidumbres y salidas*, ambos de Ediciones Aurora, de 1993 y 2002 respectivamente.

²⁵ Véase la tesis doctoral de François Serres, “Las élites administrativas en Colombia”, reseñada en “Lecturas fin de semana”, *El Tiempo*, del sábado 26 de febrero de 2005, pp. 5-6.

²⁶ En este aspecto deben mencionarse los trabajos de Gonzalo Sánchez, “Los intelectuales y la política”, palabras con motivo del otorgamiento de la Orden Gerardo Molina en el marco de la semana universitaria, Universidad Nacional de Colombia, 21 de septiembre, 1999; “Los intelectuales y la violencia” e “Intelectuales... poder... y cultura nacional”, ambos publicados en *Análisis Político*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales,

El texto que probablemente se acerca más a la problemática de la élite intelectual y se constituye por tanto en referencia ineludible es “Saber es poder. El caso de los economistas colombianos” de Marco Palacios²⁷. El autor formula algunas hipótesis sobre la formación de la élite de economistas y los vínculos de ésta con el poder político, en un ejercicio de acercamiento histórico, sin suficiente demostración²⁸. De gran utilidad, igualmente, es el trabajo de Consuelo Ahumada: “El reinado de los tecnócratas y los intelectuales conversos”, en el que se señala el surgimiento de una capa de tecnócratas, educados en universidades norteamericanas, y se muestran algunos de los rasgos y características de esa capa²⁹.

Luego de esta primera revisión bibliográfica, se puede afirmar que no existe aún un estudio sistemático sobre la *élite de intelectuales*³⁰, en tanto su-

Universidad Nacional de Colombia, en los números de mayo-agosto de 1993 y 1998 respectivamente. También deben reseñarse los trabajos de Fernando Uricoechea, “Los intelectuales colombianos, pasado y presente”, en *Análisis Político*, No. 11 septiembre-diciembre, 1990; y de Miguel Ángel Urrego, *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.

²⁷ “Con el dominio de un saber especializado, los miembros de la élite de economistas se vuelven indispensables para los políticos que dirigen el Estado, para los grupos de poder económico, y en los procesos de formación de leyes en el Congreso. Eventualmente pueden ser decisivos para moldear el segmento cartesiano de la opinión pública. El economista portador de un saber legitimado, se transforma en actor público cuando ingresa al entramado institucional y político. En ese momento se vincula el saber al poder”. Marco Palacios Roza, “Saber es poder. El caso de los economistas colombianos”, en *De populistas, mandarinés y violencias. Luchas por el poder*, Bogotá, D.C., Colección Grandes Temas, Editorial Planeta, 2001, p. 99.

²⁸ Salvo la valiosa información sobre estudios doctorales en economía y las entidades financiadoras de tales estudios, que sirve de sustento para demostrar “la ruta hacia la élite de economistas”, *ibíd.*, p. 118.

²⁹ Consuelo Ahumada, “El reinado de los tecnócratas y de los intelectuales conversos”, Bogotá, *Deslinde*, Revista del Centro de Estudios del Trabajo, Cedetrabajo, No. 19, agosto-septiembre, 1996.

³⁰ Los pocos estudios sobre élites no han analizado esta élite. Véanse, por ejemplo, Álvaro Echeverri Uruburu, *Élites y proceso político en Colombia: 1950-1978: una democracia principista y endogámica: régimen político colombiano en los últimos treinta años*, Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, Fondo de Publicaciones, 1987; Luis Javier Ortiz, “Élites en Antioquia, Colombia, en los inicios de la Regeneración, 1886-1896”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 20, 1992; Saturnino Sepúlveda, *Las élites colombianas en crisis: de partidos policlasistas a partidos monoclásistas*, Bogotá, 1970; Carlos Mario Perea, *Porque la sangre es espíritu. Imaginario y discurso político de las élites capitalinas (1942-1949)*, Bogotá, Ediciones Aguilar, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1996; Dario Acevedo, *La mentalidad de las élites sobre la violencia en Colombia: 1936-1949*, Bogotá, El Áncora Editores, Iepri, Universidad Nacional, 1995; Mauricio Romero, “Élites regionales, identidades y paramilitares en el Sinú”, en *De las armas a la política*, Bogotá, Tercer Mundo

jeto de la producción de política económica en Colombia. Se ha producido un número considerable de textos, desde diversas perspectivas disciplinarias y con diferenciados niveles de afinidad y acercamiento a la temática propuesta, que se constituyen en valiosa herramienta de trabajo.

Con el propósito de contribuir a llenar ese vacío, el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales - Theseus* (del Departamento de Ciencia Política, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Políticas de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia) viene desarrollando –en el marco de su programa de investigación– el proyecto “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia, 1988-2000: una aproximación a los dispositivos que configuran la producción de subjetividades en la década de 1990”, el cual ha contado con la cofinanciación de la mencionada Facultad y de Colciencias.

El proyecto señaló como propósito general determinar la función de la élite intelectual colombiana en la producción de un discurso legitimador del modelo neoliberal en Colombia; de manera más específica, se propuso identificar los escenarios de los procesos de reforma estructural, en los cuales se establecen relaciones entre élite e intelectuales y se configura una élite intelectual de la producción de política económica, así como analizar el discurso producido por esa élite y considerar su impacto sobre los procesos de reforma neoliberal. Con el proyecto se pretendió, además, examinar las posibilidades de la teoría de élites para una valoración de las reformas, y resaltar los vínculos que se crean entre la producción del discurso político y la producción de políticas de reforma estructural.

Uno de los componentes de la estrategia de la investigación consistió en la realización de un seminario internacional que posibilitara, por una parte, la puesta en consideración –para el debate– de algunos de los avances del proyecto de investigación; por otra parte, el diálogo académico con otros investigadores de problemáticas afines. En efecto, del 2 al 4 de mayo de 2005 se llevó a cabo el seminario *Élites, poder y política en América Latina*. El libro que aquí se presenta es parcialmente un resultado de ese evento. En él se encuentran los trabajos presentados en el seminario por los ponentes internacionales de universidades de Canadá, Estados Unidos y México, y por los miembros del grupo de investigación de la Universidad Nacional de Colombia. Estos últimos

Editores, 1999; Gladys Melo Pinzón, “La élites, un espacio de construcción y legitimación del orden neoliberal en Colombia: una perspectiva histórica”, Montreal, Québec, en *Document de Travail de la Chaire MCD, Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie*, No. 3, 2004.

le hicieron ajustes a sus textos, en atención a las discusiones llevadas a cabo durante el evento, especialmente considerando las críticas y las sugerencias de los comentaristas de las ponencias. Al libro se han incorporado además tres trabajos de investigadores de Alemania, Argentina y Estados Unidos.

El libro se ha organizado en tres partes. La primera, denominada *Intelectuales, tecnocracia neoliberal y política económica*, busca ofrecer al lector un acercamiento a los aspectos centrales de la discusión y una panorámica de las tendencias internacionales de investigación, teniendo en cuenta además las experiencias de diferentes países, abordadas en estudios de caso. La segunda parte se ocupa de la problemática en torno a las *Élites intelectuales y reformas estructurales en Colombia*, considerando las élites de la producción de política económica, los rasgos de sus narrativas y el papel de las élites jurídicas. La tercera parte del libro, *Élites intelectuales e integración*, propone la apertura de un campo de discusión, abordado hasta ahora de forma marginal en la bibliografía: el papel de las élites atendiendo la cuestión de la integración.

Con éste libro, el *Grupo de investigación Theseus* pone a consideración de la comunidad académica y, en general, de los interesados en la problemática de las élites intelectuales de la producción política, avances más elaborados de su investigación; por otra parte, pretende establecer (en unos casos) y continuar (en otros) un diálogo fructífero con sectores académicos, que poseen un campo similar de investigación. Así mismo espera que el texto contribuya a una mejor comprensión de la trayectoria pasada y presente del proyecto político económico del neoliberalismo en los países de América Latina.

En la preparación de libro, son múltiples los amigos y colegas que han intervenido. A todos ellos debo mis agradecimientos, en nombre de los integrantes del grupo de investigación, quienes por cierto, asumieron con entusiasmo la publicación de este volumen. Verónica Montecinos y Cathy Conaghan, investigadoras de mucha trayectoria en el campo de la tecnocracia neoliberal, atendieron la invitación para participar como ponentes en el seminario internacional y nos dejaron dos excelentes textos que hacen parte de este libro; Sarah Babb, quien ha estudiado con sumo juicio la experiencia mexicana, y con quien apenas he tenido contacto a través de la internet, se interesó de manera inmediata en la iniciativa y nos cedió el trabajo que aparece publicado, gracias a la colaboración de Daniel Mato de la Universidad Central de Venezuela; Mariano Plotkin, colega argentino, quien posee una investigación sobre los intelectuales y las ciencias sociales en Argentina a lo largo del siglo XX, y propicia la idea de una red latinoamericana, nos cedió un trabajo escrito de manera conjunta con Federico Neiburg; Dieter Plehwe, investigador experto de los *think tanks* neoliberales, en especial de la sociedad Mont Pèlerin, respondió al

ofrecimiento para participar en el libro y nos envió un trabajo que aparecerá publicado simultáneamente en Viena; Beatriz Stolowicz, amiga y compañera de otras iniciativas académicas, nos presentó los avances de su investigación sobre la trayectoria del neoliberalismo en América Latina; Ricardo Sánchez, además del sugestivo ensayo que preparó especialmente para el seminario y luego para este libro, siempre nos ha alentado en estas iniciativas y prestado su permanente apoyo; Omar Muñoz, académico venezolano, apoyó la realización del seminario y la publicación del libro, en su condición de secretario adjunto del Convenio Andrés Bello; Leopoldo Múnera, Libardo Sarmiento y Rodrigo Uprimny aceptaron leer las ponencias de los miembros del grupo de investigación presentadas en el seminario y enriquecieron los textos que se presentan en este volumen con sus críticas y observaciones oportunas; Ricardo Rodríguez es responsable de la corrección de estilo; Jesús Gualdrón tradujo el texto de Dieter Plehwe del alemán; Francisco Ballén realizó la traducción del inglés del texto de Cathy Conaghan; Isabel Sandoval hizo la diagramación; Camilo Umaña preparó el diseño de carátula y el equipo editorial de Unibiblos realizó los trabajos de impresión.

La publicación del libro ha sido posible, además, gracias al Convenio Andrés Bello y a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, que contribuyeron con los recursos para la realización del seminario internacional y la ejecución de todo el proceso editorial, y al Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, Colciencias, que cofinanció, junto con la Universidad Nacional de Colombia, el proyecto de investigación, algunos de cuyos avances se presentan en este volumen.

BOGOTÁ, D.C., SEPTIEMBRE DE 2005.

PRIMERA PARTE

Intelectuales,
tecnocracia
neoliberal
y política
económica

Globalización capitalista, élites de poder y redes neoliberales

Dieter Plehwe / Político, Ph.D. en Filosofía,
Universidad de Marburgo, New School for Social Research,
Nueva York; investigador del Centro científico para
la Investigación Social de Berlín y de la Universidad de
Yale, Estados Unidos.

Traducción de **Jesús Gualdrón Sandoval**

“Las noticias sobre mi muerte son realmente exageradas”.

MARK TWAIN

“Si queremos que todo permanezca tal como está,
entonces se hace necesario que todo se transforme”.

GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA (*El Gatopardo*)

Introducción: relaciones entre actores bajo las condiciones de la hegemonía neoliberal

Seattle, Praga, Génova, Porto Alegre. Los movimientos críticos de la globalización están en boca de todos y las fuerzas procapitalistas de la globalización se hallan en algunos aspectos a la defensiva: el fracaso de la actual ronda de negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio, la infranivelación del proyecto general de libre comercio de las Américas –Alca– a una versión *light* del mismo, tendencias proteccionistas, crisis financieras y reimplantación, por lo menos temporal, de controles a la circulación de capital en algunos países. ¿Para qué discutir entonces sobre redes neoliberales si el proyecto de globalización se encuentra en una crisis relativamente grave, si desde muchos ángulos se presenta como un fracaso y, al menos retóricamente, puede ser considerado en alguna medida pasado de moda?

Sin la pretensión de querer ahogar en la cuna cualquier manifestación naciente de optimismo, debe evitarse considerar al neoliberalismo como ya liquidado, alegrarse tempranamente por su deceso y subvalorar el arduo trabajo de hormiga que sigue siendo necesario, si se quieren superar la hegemonía neoliberal y elementos de la globalización capitalista. No perdamos de vista un pequeño ejemplo de la naturaleza paradójica del proyecto neoliberal: como resultado de su exigencia de mercados libres para productos agrícolas, las fuerzas progresistas del Sur actúan en cierto sentido en la lógica del proyecto de globalización neoliberal, mientras que muchas de las fuerzas dominantes del Norte en ese sector pueden ser consideradas con sobradas razones como contrarias al proyecto neoliberal. Simultáneamente, países de la Oced plantean cada vez mayores exigencias de liberalización, generando con ello condiciones de negociación para vender caro a los llamados países en desarrollo concesiones en el sector de la agricultura y fortalecer la correlación neoliberal del desarrollo de la globalización capitalista.

La tesis principal del presente ensayo puede enunciarse en ese contexto como sigue: si hablamos de redes neoliberales y, en general, de los actores de la globalización capitalista, entonces tenemos que relacionarlos con las condiciones de propiedad y dominación, esto es, hacerlo en estrecho contacto con fundamentos estructurales y organizativos de las fuerzas sociales y de los sujetos que actúan en última instancia. Desligados de contextos estructurales fundamentales, de las relaciones entre las clases y de las correlaciones de fuerzas, se presenta el peligro de malinterpretar determinada constelación de actores y conflictos, subvalorar relaciones reales de poder y fuerzas y sobreestimar personas prominentes y situaciones independientes.

Historia de la globalización capitalista de la burguesía

Al papel de la burguesía como fuerza motriz en la historia de la globalización ya se habían referido Marx y Engels de manera sorprendente en el *Manifiesto Comunista* de 1848. Algunos pasajes ilustran de forma extraordinaria, estimulando investigaciones sociológicas diferenciadas, interrelaciones entre cambios estructurales en la transición del feudalismo al capitalismo y el papel especial de la burguesía en formación.

De los siervos de la Edad Media surgieron los vecinos libres de las primeras ciudades; de este estamento urbano surgieron los primeros elementos de la burguesía.

El descubrimiento de América y la circunnavegación de África ofrecieron a la burguesía en ascenso un nuevo campo de actividad. Los mercados de la In-

dia y de China, la colonización de América, el intercambio con las colonias, la multiplicación de los medios de cambio y de las mercancías en general imprimieron al comercio, a la navegación y a la industria un impulso hasta entonces desconocido y aceleraron, con ello, el desarrollo del elemento revolucionario de la sociedad feudal en descomposición. [...]

La gran industria ha creado el mercado mundial, ya preparado por el descubrimiento de América. El mercado mundial aceleró prodigiosamente el desarrollo del comercio, de la navegación y de los medios de transporte por tierra. Este desarrollo influyó, a su vez, en el auge de la industria, y a medida que se iban extendiendo la industria, el comercio, la navegación y los ferrocarriles, desarrollábase la burguesía, multiplicando sus capitales y relegando a segundo término a todas las clases legadas por la Edad Media. [...]

La burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales. La conservación del antiguo modo de producción era, por el contrario, la primera condición de existencia de todas las clases industriales precedentes. Una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores. Todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de llegar a osificarse. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas.

Espoleada por la necesidad de dar cada vez mayor salida a sus productos, la burguesía recorre el mundo entero. Necesita anidar en todas partes, crear vínculos en todas partes.

Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía ha dado un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países. Con gran sentimiento de los reaccionarios, ha quitado a la industria su base nacional. Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no sólo se consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo¹.

Con ello, describieron ya Marx y Engels en el *Manifiesto Comunista* actores determinantes de la globalización capitalista: capital industrial, comercial y de transporte. La burguesía se apropia del globo, está integrada por

¹ Carlos Marx y Federico Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, en *Obras escogidas* en tres tomos, Moscú, Editorial Progreso, tomo 1, 1976, pp. 112-114.

diferentes elementos, es protagonista definitiva de la fuerza revolucionaria y transformadora del capital, el cual hace “evaporar” todas las relaciones pre-capitalistas.

Pero la globalización capitalista no fue ni es una historia lineal, homogénea. Hay que traer a colación las tres crisis del capitalismo y sus consecuencias, que no correspondieron plenamente con las expectativas de Marx y Engels:

1. 1870/71 Y AÑOS SUBSIGUIENTES: el orden hegemónico inglés es transformado en un sistema imperialista colonial y de competencia. La primera guerra mundial cierra esa época y señala el proceso contrario y de disolución (Revolución de Octubre).
2. 1929 - GRAN DEPRESIÓN Y AÑOS SUBSIGUIENTES: tras la recomposición del mercado mundial reducido en la parte correspondiente a la Unión Soviética, se produce el colapso práctico del comercio mundial en muchas regiones del mundo. La economía fascista de amplio alcance más allá de las fronteras, se desarrolla como un movimiento militarista autárquico. En la segunda guerra mundial se traslapan diversas líneas de conflicto: entre otras, se trata de una guerra entre estados capitalistas imperialistas, entre el socialismo y el capitalismo y de una guerra de los movimientos de liberación nacional en regiones coloniales contra los poderes imperialistas invasores.

Luego de la finalización de la segunda guerra mundial se consolida la división bipolar del mundo (mercado capitalista mundial y bloque socialista) y se atiza la competencia en y por los territorios de una cantidad de estados poscoloniales. La globalización planeada e institucionalizada en el marco del régimen de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, etc.) se desarrolla bajo la influencia estabilizadora del poder hegemónico de los EE.UU. La época fordista se caracteriza por una globalización de relaciones económicas, políticas y culturales relativamente estable pero negociada y de lento avance.

3. CRISIS ESTRUCTURAL FORDISTA DE LOS AÑOS 70: la hasta ese momento más profunda crisis del capitalismo conduce, a diferencia de las grandes crisis anteriores, a una aceleración e intensificación no conocidas de la globalización capitalista. La disolución de la interrelación institucionalizada entre globalización y Estado social benefactor (*embedded liberalism*) se lleva adelante mediante la liberalización del mercado financiero y la política de privatización y desregulación en cada vez más países y sectores. Amplios sectores del régimen nacional de acumulación, hasta ahora objeto de protección, son transferidos al ámbito de la integración transnacional del mercado en marcos regionales y/o en el nivel global.

La contención agresiva del bloque socialista contribuye en última instancia –en interrelación con factores endógenos determinantes– al colapso del segundo mundo y al restablecimiento del capitalismo en ese espacio socio-geográfico. En consecuencia, la política de desarrollo occidental deja de ser determinada por la competencia intersistémica (en lo cual radica el sentido profundo de la comprensión del callejón sin salida y del fin de la política de desarrollo, tal como se ha venido constatando desde diversos ángulos a partir del inicio de los años 80).

En lo sucesivo se despliegan en el contexto de la “normalización” económica mundial una y otra vez nuevas crisis monetarias, financieras y de diversa naturaleza, y cada vez surgen diferentes medidas locales y nacionales como reacción contra tales crisis (por ejemplo, la reaplicación temporal de barreras al mercado financiero y el desarrollo del euro como factor de estabilización en la Unión Europea), las cuales (hasta ahora) no han culminado en un movimiento totalizador y, en consecuencia, sustancial contra el avance de la globalización capitalista, aun cuando los nuevos movimientos críticos de la globalización, más allá de los foros sociales, están alcanzando, por primera vez, una interrelación de alcance global. Los diferentes actores involucrados –incluidos los críticos–, las clases y fuerzas sociales se hallan, en consecuencia, necesariamente unidos de las más diversas formas en una interdependencia globalizadora capitalista.

La historia del capitalismo, entonces, puede, o mejor, debe ser comprendida como historia contingente de la globalización, dependiente de diversidad de factores (económicos, políticos, ideológicos), tanto en lo que respecta a las dimensiones materiales como también en relación con la construcción social de la realidad. En ese contexto es fundamental no entender “el capital” de manera limitada como un instrumento, sino como una relación social (de poder), esto es, como relación de clase: al realizarse un análisis de la globalización en relación con los actores no se trata solamente de examinar las dimensiones materiales del capital (comercio, inversiones internacionales directas, transacciones financieras internacionales, etc.) y de presionar, por oposición, por ejemplo por una mayor proporción de protección nacional. El análisis del capital y del capitalismo, en tanto análisis de clase, puede ser considerado el aporte realmente central de Carlos Marx como economista, porque hace posible la imbricación de las dimensiones sociales de las estructuras con las constataciones sociales de los actores: la globalización del capital es, por lo tanto, la globalización de la sociedad de clases y debe ser examinada, discutida y entendida como tal.

¿Globalización de la sociedad de clases?

Desde el punto de vista sociológico no es en absoluto equivocado hablar de una sociedad de clases si para ello se asume como criterio la característica estructural central de la dependencia salarial y la propiedad (sobre los medios de producción). Podemos, haciendo abstracción de todos los demás aspectos de la constitución de la(s) sociedad(es), examinar la relación de los capitalistas con los empleados dependientes y –desde el colapso del socialismo– constatar en todos los rincones de la tierra un crecimiento del trabajo asalariado (por lo menos del potencial, si tenemos en cuenta el creciente desempleo masivo y el renovado incremento de la participación de la producción de subsistencia). Ya en el *Manifiesto Comunista* habían escrito Marx y Engels:

Nuestra época, la época de la burguesía, se distingue, sin embargo, por haber simplificado las contradicciones de clase. Toda la sociedad va dividiéndose, cada vez más, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases, que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado. [...]

La burguesía ha despojado de su aureola a todas las profesiones que hasta entonces se tenían por venerables y dignas de piadoso respeto. Al médico, al jurisconsulto, al sacerdote, al poeta, al hombre de ciencia, los ha convertido en sus servidores asalariados. [...]

Pero la burguesía no ha forjado solamente las armas que deben darle muerte; ha producido también los hombres que empuñarán esas armas: los obreros modernos, los *proletarios*².

Mientras que la descripción de Marx y Engels sobre la contribución de la burguesía a la globalización del capitalismo transcrita al comienzo se puede constatar fácilmente y ha sido valorada desde distintas ópticas –no hace mucho inclusive por sectores burgueses contemporáneos, por ejemplo, en la revista inglesa *The Economist*–, los párrafos acerca de la estructura de clases no pueden ser leídos sin experimentar un enorme deseo de controvertir. Ese tipo de análisis de la estructura de clases es demasiado simple.

A diferencia del *Manifiesto Comunista*, los análisis de Marx y Engels tendientes a interpretar la historia francesa de las luchas de clases después de la revolución (entre otros, en las obras *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* y *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*) no insisten ni en el simple dualismo capital trabajo ni en la derivación unilateral de todas las demás relaciones de la relación del capital (propietarios, asalariados). Tanto las formas de dependencia salarial como también las formas de propiedad varían notablemente y generan toda clase de relaciones de competencia y modelos de identificación, los cuales apenas pueden sobreponerse de manera abstracta y,

² Marx y Engels, *op. cit.*, pp. 112, 113, 117.

en el mejor de los casos, indirectamente, a conflictos relevantes de clase, lo cual en efecto hacen en la mayoría de los casos. Más allá de ello, las clases no se forman solamente sobre bases materiales, puesto que un conjunto extenso de relaciones culturales y sociales imprimen su sello a los individuos en todas las situaciones de clase imaginables. Althusser utilizaba en ese contexto el concepto de sobre-determinación. Así, si bien se evaporan las relaciones pre-capitalistas por completo, la Iglesia católica, por ejemplo, exhibe, no obstante, una notable resistencia a los cambios revolucionarios e impresiona, al mismo tiempo, como muchas otras religiones universales, por su manifiesta capacidad de adaptación.

De manera totalmente análoga al proceso de globalización, los procesos de formación de clases deben ser entendidos como procesos históricos contingentes, que efectivamente descansan sobre características objetivas materiales, pero que son influenciados, en parte de manera determinante, por toda una serie de factores económicos, políticos, sociales y culturales. No en última instancia adquirieron estos procesos relevancia, particularmente socio-espacial y cultural, como procesos nacionales de formación de clases. En ese contexto puede surgir tanto del lado de la burguesía una u otra forma de identificación, ya sea autoritaria o democrática, orientada al conflicto o patriarcal; como del lado “del proletariado”, sea esta revolucionaria o reformista, socialista o anarquista, secular o religiosa. Es cierto que resultan indispensables algunos criterios económicos básicos para la determinación global (sociológica) de las relaciones de clase, pero para el correspondiente análisis político-social o cultural de procesos de formación de clases no son en manera alguna suficientes. Apenas en la historia reciente del capitalismo tienen lugar procesos de largo alcance de socialización transnacional y formación de clases.

Especificidad de la época del fordismo: socialización transnacional

La globalización de la sociedad de clases puede –aunque no necesariamente debe– ser comprendida como una categoría espacial-total, cuando se ha tratado o trata de una universalización de la sociedad de clases en diferentes contextos sociales y formas de cohesión (particularmente el Estado nacional). Si se trata de examinar los actores y acciones, entonces, en vez de ello, debe trasladarse la globalización de las interrelaciones entre actores al primer plano. Particularmente la historia después de la segunda guerra mundial hace evidentes en ese contexto grandes diferencias en relación con épocas anteriores: el surgimiento y desarrollo de instituciones/regímenes supranacionales eficaces y, así mismo, por lo menos a partir de la intencionalidad, realmente

globales, y el comienzo de una socialización transnacional en proyectos regionales de integración (sobre todo en Europa, y, tras la crisis de los años 70, crecientemente tanto en Europa como en Norteamérica –Nafta–, Asean, etc.) evidencian la transición de las relaciones de poder entre estados a relaciones inter y transnacionales cualitativamente intensificadas.

En relación con la historia de la formación de clases se presentan diferencias significativas entre la época del imperialismo (Hobson, Luxemburgo, Lenin; véase, Deppe 1991) y la época posterior a la segunda guerra mundial, a saber:

1. Las anteriores limitaciones intrínsecas de la acumulación nacional de capital fueron superadas por el régimen de acumulación fordista y sus mecanismos de regulación (por lo menos temporalmente). Por otra parte, se logró un fortalecimiento de la demanda mediante un incremento de la capacidad de compra de las masas (entre otras medidas, mediante el amplio reconocimiento de los sindicatos). Con ello se limitó, al menos transitoriamente, el imperativo de la acumulación externa violenta como aspecto sistemático de la acumulación capitalista. Desde el análisis de clase, esto significa que el anterior compromiso del pueblo en proyectos chauvinistas fue reemplazado por “alianzas social-liberales en el marco del Estado benefactor”.
2. Se llevó a cabo una penetración recíproca de “capital extranjero” en los antiguos países imperialistas, al comienzo en todos los demás con capital de los EE.UU., y a partir de los años 70 de manera crecientemente recíproca. Desde el análisis de clase, esto significa una limitación del aislamiento de la clase capitalista hacia el exterior, tal vez también de la cohesión de las burguesías nacionales, que ya no desarrollaron formas de cooperación internacional más o menos intensivas, sino que practicaron formas de “fusión” transnacional de diferente intensidad o simplemente de formación. El Estado nacional, consecuentemente, no puede ser entendido como una expresión de las relaciones nacionales de clase (para utilizar la conceptualización de Nicos Poulantzas), sino que se convierte en Estado internacional o transnacional y expresa relaciones de clase transnacionalizadas –al menos en lo que se refiere al ámbito de los propietarios–, aun cuando los discursos dominantes siguen discutiendo sobre el Estado nacional como instancia central de empoderamiento y en lo fundamental se limitan a describir su transformación en Estado de competencia (Hirsch, Jesop). Al contrario, me parece fundamental que la burguesía se reconstruya en formas transnacionalizadas, mientras sigue logrando limitar a las clases opositoras (sindicatos, movimientos

sociales) al espacio de acción nacional. Sirvan de ejemplo muy elocuente las formas de organización y acción, tan limitadas como siempre, del movimiento sindical en una Europa crecientemente integrada transnacionalmente.

La internacionalización o transnacionalización práctica del Estado, conservando simultáneamente la ideología del Estado nacional, tiene mucho sentido en la perspectiva neoliberal y globalizadora. Por un lado, requiere la internacionalización del Estado para asegurar la gestión de la crecientemente globalizada socialización capitalista neoliberal, y necesita, por otra parte, del Estado nacional como oferta de identificación y factor de obstaculización de la formación transnacional de una clase desde abajo. La crisis central del Estado se manifiesta en la actualidad particularmente en que muchos estados de la periferia no disponen de la suficiente capacidad para garantizar la estabilidad de la socialización y la globalización capitalistas: ese es el telón de fondo del persistente desplazamiento del discurso de la Santísima Trinidad –liberalización, privatización y desregulación–, por ejemplo, en el marco del Consenso de Washington (*Washington Consensus*) hacia la exigencia de responsabilidad y gobernabilidad (*good governance*), etc. (Banco Mundial, Oced).

Entre tanto, pongamos de presente con un poco de mayor exactitud, lo que significa la comprensión de los actores de la globalización en una perspectiva teórica histórico-materialista, que entiende la globalización capitalista como relación social estructurada, por lo cual no contempla sólo instrumentalmente el actuar de los poderosos actores. No es el capital –en tanto empresario, o su “hombre de Estado”– el que conquista al mundo, sino la relación capital la que lo conquista y transforma, esto es, empresarios u “hombres de Estado” y similares como parte de una relación de poder, sin duda asimétrica, entre capital y trabajo en las más diversas formas y constelaciones en todos los lugares a los que se extienda la relación capital o sea llevada.

Metamorfosis de la burguesía, sus formas de organización y sus élites de poder

En una perspectiva como esa, el examen de los actores de la globalización se convierte en un análisis histórico de la metamorfosis de la sociedad de clases, en cuyo centro se encuentran los conflictos de clase como momento dinámico. La fuerza motora es sin duda la burguesía, por lo cual no es una coincidencia que particularmente su metamorfosis se ubique en el centro de las tendencias contemporáneas del análisis del capitalismo transnacional y de las clases, desafortunadamente a menudo opacando a las no siempre pasivas cla-

ses explotadas (trabajadores y trabajadoras, campesinos, capas medias, etc.) a costa de una mejor comprensión de la dialéctica de los conflictos y de la lucha de clases. El mundo aparece atrapado en el férreo puño de “los de allá arriba”, los éxitos no son tenidos en cuenta (ni siquiera los parciales) y el análisis del suprapoder contribuye, antes que a generar conciencia del contrapoder, a la sensación de impotencia.

Un análisis histórico muestra, ante todo, concientización, desarrollo y transformación de formas político-estratégicas de manejo de la propia burguesía, que se hallan en estrecha relación con la transformación de la sociedad y de los conflictos de clases. En ese contexto, la burguesía puede ser entendida como élite de la globalización tanto como élite en proceso de globalización, teniendo en cuenta que las diferentes formas en cada caso sólo pueden ser presentadas como continuas.

Historia temprana del capitalismo

En la historia temprana del capitalismo (particularmente en la época del ascenso de Inglaterra al poder hegemónico), la burguesía se organiza más allá de las fronteras en formas tales como las sociedades comerciales; en lo cultural e ideológico con mayor alcance, pero en el marco de formas de organización de la sociedad civil como los francmasones, mucho más tarde en el Club Rotario (*Rotary Club*), etc.

Kees van der Pijl (1995, 1998) se refiere a la formación de la Francmasonería en el contexto del surgimiento del Estado inglés moderno. Allí se generó el modelo de gobierno centralizado simultáneamente con diversidad de formas de autogobierno descentralizado, la relación específicamente anglosajona de Estado y sociedad civil. La burguesía en ascenso en Gran Bretaña se liberó durante la Revolución inglesa de 1688 de intentos reiterados (primero Cromwell, posteriormente monarquía e Iglesia) de limitarle sus espacios libres en el contexto de intentos administrativos de planeación. La expansión de la temprana sociedad civil burguesa tuvo lugar en el marco del gran movimiento migratorio hacia las colonias británicas y puso la piedra angular para un proyecto de Estado y sociedad semejante al de Inglaterra en los EE.UU., Canadá y Australia. Formas específicas de organización de la burguesía se desarrollaron con ello en el contexto de actividades económicas en un sentido estrecho (personal directivo de las grandes sociedades comerciales) y, por otra parte, en redes transnacionales, entre las cuales la Francmasonería representa la más antigua, si se hace abstracción de los grupos religiosos. Los francmasones deben entenderse como un producto de la historia británica, de la for-

mación de clase de la burguesía británica. Ellos se organizaron para defender los éxitos logrados en la guerra civil contra la monarquía entre 1641 y 1642. La expansión de la Ilustración incluyó, al lado de la lucha contra la aristocracia absolutista, la lucha contra el otro pilar del orden feudal, el papado. A partir de ello se comprende la condena de las logias por parte del Papa.

Desde comienzos del siglo XVIII los francmasones atravesaron las fronteras, primero hacia las colonias de Nueva Inglaterra y Virginia. Bajo la jurisdicción de Massachussets se fundó ya en 1749 la primera logia en Canadá. Las ideas básicas de una sociedad civil que se autorregula, publicadas en los *Federalist Papers*, expresan la expansión del modelo británico. No es una coincidencia que James Madison, uno de los autores, fuera al mismo tiempo miembro de la Francmasonería, tal como después de él quince presidentes más de los EE.UU. De manera destacada adorna todavía hoy en día el símbolo de la Francmasonería —el ojo que todo lo ve como cúspide de una pirámide— al dólar y, no hace mucho, el ex general Poindexter intentó imponer el símbolo como logo de la recién creada *Information Awareness Office* de los EE.UU. Si bien es cierto que los francmasones hace mucho tiempo debieron cederle su lugar a otras organizaciones y sociedades, juegan todavía hoy un papel importante en la formación de identidad de elementos de la burguesía. El contenido político de las logias se extiende ampliamente, desde concepciones liberal democráticas hasta posturas ubicadas en la extrema derecha, tal como la *Due-Loge* de propaganda en Italia, de la cual es miembro el primer ministro Silvio Berlusconi. En todo caso, los francmasones, los rotarios y uniones similares jugaron y juegan un papel crítico en la sociedad capitalista de clases, cuyo alcance ha ido más allá del establecimiento de relaciones económicas inmediatas. En el caso de inversiones internacionales directas se utilizan a menudo las relaciones entre las organizaciones locales correspondientes de rotarios o francmasones para establecer contactos culturales entre las comunidades interesadas e introducir a los recién llegados en el tejido local de relaciones. Con respecto a la reproducción de vínculos patriarcales de género es interesante constatar que hasta la más reciente historia no han permitido a las mujeres convertirse en miembros de esas organizaciones (véase Rogers, 1988).

Imperialismo: hegemonía británica

Durante la fase imperialista fue posible, hasta el estallido de la primera guerra mundial, un manejo relativo de la competencia imperialista mediante organizaciones de las altas finanzas, por ejemplo, de la Mesa Redonda de Negocios (*Business Roundtable*), también conocida como Grupo *Rhodes Milner*,

el cual se debe al empresario sudafricano-británico Cecil Rhodes. Ese círculo transnacional de élite perseguía el objetivo de extender en mayor o menor medida la dominación del Imperio británico a todo el mundo y puede ser caracterizado como un centro de fuerzas anglosajonas. Junto con otros hombres con un pasado “oxbridge” (Oxford y Cambridge como universidades británicas de élite) se organizó una sociedad secreta, la cual creó círculos concéntricos de iniciadores y colaboradores en primera instancia en el extenso Imperio británico, que más tarde (tras la primera guerra mundial) actuaron internacionalmente como grupos de la Roundtable en el contexto de la alianza británico-estadounidense Common Wealth. La política británica de apaciguamiento (*apessament*) en relación con el Tercer Reich se basó en muchos de los contactos existentes en ese contexto también en Alemania.

El *Rhodes Trust*, establecido después de la muerte de Cecil Rhodes, actúa como red transnacional de educación mediante la concesión (hasta la actualidad) de becas *Rhodes* a universidades de élite británicas, estadounidenses y otras. El trabajo de esas redes se manifiesta todavía (no en último lugar) en las instituciones de política internacional e instituciones científicas de asesoría política (*think tanks*), sobre todo en el *British Royal Institute of International Affairs* y en el *US-Council on Foreign Relations*. Tanto George Bush padre como Bill Clinton fueron, para citar un par de casos, becarios *Rhodes*.

Imperialismo: tendencia monopolista de Estado

Tras la primera guerra mundial, especialmente la Cámara Internacional de Comercio (ICC), fundada en París como organización sucesora del Congreso Internacional de Cámaras de Comercio, que ya existía antes de 1914, jugó un papel central en la elaboración de planes para el manejo de los conflictos imperialistas, particularmente teniendo en cuenta la Revolución de Octubre y el fortalecimiento de los sindicatos, de los partidos comunistas y socialistas en muchos países capitalistas. De forma diferente a la ya bien desarrollada sociedad civil transnacional en el ámbito anglosajón, los círculos elitistas burgueses de los países imperialistas secundarios sólo pudieron desplegarse lentamente en el contexto de un modelo de desarrollo centrado en el Estado. En todo caso, la Cámara Internacional de Comercio facilitó un foro que le abrió posibilidades a los representantes de la burguesía, más allá de las fronteras de los bandos enfrentados para el logro de acuerdos y coordinación, tanto para la fase de entreguerras (también tras la toma del poder por los fascistas en Italia y Alemania) como para el desarrollo de un orden después de la segunda guerra mundial.

En estrecha interrelación y bajo numerosos traslapes de los círculos de personas con el ICC, se elaboraron planes para el restablecimiento de “un orden libre de economía de mercado” en el marco de la Liga Europea (originalmente, Independiente) para la Cooperación Económica, bajo la influencia determinante del político polaco exiliado, Joseph Retinger. Entre otros, el príncipe Bernhard de los Países Bajos, quien a su vez sería iniciador de las Conferencias de Bilderberg tras la segunda guerra mundial, se mostró activo en esa organización precursora de la que posteriormente sería en un inicio europea (en el contexto del Plan Marshall) y luego abarcaría en el nivel mundial a los países capitalistas más avanzados como la Oecd (*Organization of Economic Cooperation and Development*).

En muchos círculos de élite transnacionales nos enfrentamos a contactos elitistas y secretos, cuya actividad y resultado, sobre todo en las fases iniciales, no era y no es fácil de seguir abiertamente. Esto no representa una particularidad, si se tiene en cuenta la forma de dominación política, aún en países más o menos democráticos, en los que inclusive la denominación de dignatarios expresa tales características: consejero privado, *privy council*, etc. Opinión pública democrática significó durante mucho tiempo opinión pública burguesa y, de ninguna manera, transparencia total. También en la izquierda se creó, con la fundación de la *Fabian Society* en Inglaterra, un círculo elitista que adquirió parcialmente una fuerte influencia política (sobre todo en el *Labour Party*), el cual se materializó en la fundación de la *London School of Economics*. Ese modelo elitista, igualmente poco transparente, atraviesa también algunas formas posteriores de organización de redes transnacionales y sigue caracterizando muchas conferencias influyentes hasta la actualidad.

Simultáneamente se puede constatar en la transición de la Francmasonería y de las modalidades de la Mesa Redonda de Negocios (*Business Roundtable*) a la Cámara Internacional de Comercio una ampliación de la base de tales redes elitistas, la cual, pasada la segunda guerra mundial, conduce a una continuada y creciente apertura, no de todos, pero sí de algunos círculos de élite. Este cambio se encuentra en una estrecha relación con la transformación, especialmente con la creciente capacidad organizativa, y con las variaciones de las formas de manifestación de la opinión pública y de la política logradas por la influencia de los medios modernos de comunicación en la sociedad de clases, así como con las modalidades de la gestión y manejo de los conflictos de intereses y de clase, transformadas simultáneamente.

La creciente capacidad de organización de los asalariados y la ampliación de la educación superior llevan a manifestaciones de confrontación y conflicto que no podían seguir siendo resueltos centralizadamente de arriba hacia

abajo (*top-down*) en el marco de pequeños y secretos círculos elitistas. Al mismo tiempo tiene lugar una transnacionalización de amplio alcance de la sociedad civil capitalista, la cual opaca las formas tempranas de la movilización burguesa (por ejemplo, internacionalización de la Francmasonería) y les crea nuevas posibilidades tanto a las fuerzas de oposición como a la organización y movilización burguesas, colocándolas, sin embargo, frente a exigencias completamente nuevas. Un Anuario de la Sociedad Civil Global, publicado recientemente por tercera vez, habla, por ejemplo, de cerca de 25.000 organizaciones internacionales (Anheimer y Themudo, 2002, comparativamente: 3.000 en 1970). Empero, los círculos transnacionales permanecen siendo de carácter elitista en la época de la guerra y en el período inmediatamente siguiente.

Fordismo: corriente social liberal dominante (*mainstream*)

En el contexto de los esfuerzos británico-norteamericanos contra el fascismo alemán y en preparación de la época fordista desempeñan un papel central, sobre todo, el estadounidense *Council on Foreign Relations* (CFR) y las Conferencias de Bilderberg (véase Sklar, 1980, así como Van der Pijl, 1984, 1995, 1998).

El CFR se compone de élites de poder políticas, financieras e industriales capitalistas, así como de académicos. La permeabilidad de las fronteras de la organización es, sin embargo, alta. Muchos de los miembros disponen de experiencia en estos tres ámbitos. Círculos militares, por el contrario, desempeñan un papel relativamente pequeño. El CFR llegó a ser muy influyente a lo largo de los años 40. Muchas de las características institucionales del orden internacional de la posguerra fueron previstas en esos círculos, así, por caso, el concepto de las Naciones Unidas, pero también de las organizaciones financieras internacionales, FMI y Banco Mundial, asociadas a los nombres de Keynes y Dexter-White. Ya con anterioridad se habían pronosticado en el marco de los *War and Peace Studies* desarrollos relativos a la segunda guerra mundial con notable precisión. En la segunda posguerra, el CFR se esforzó especialmente por ampliar la influencia informal de la hegemonía de los EE.UU., esto es, reemplazar tácticas imperialistas y colonialistas tradicionales por métodos de influencia más sutiles. Actualmente, el CFR dispone de una red casi inabarcable de interrelaciones en los campos de la investigación, conferencias y publicaciones, que pueden ser fácilmente vistas en internet. *Foreign Affairs* puede, con seguridad, ser considerada la publicación más importante, la cual, a su vez, ejerce un liderazgo en la actividad académica en el ámbito de las relaciones internacionales y expresa también la conversión de la política en un

objeto de estudio científico. El espectro de posiciones de los investigadores y miembros del CFR es muy amplio.

En contraste con la interrelación realmente nacional, pero en el contexto de la hegemonía en desarrollo de los EE.UU., también es muy importante el Grupo de “Bilderberg”, tal vez el mejor ejemplo de un círculo de élite y de planeación transnacional después de la segunda guerra mundial. El Grupo de “Bilderberg” puede ser caracterizado como un grupo de planeación transatlántico, que tuvo que ocuparse de la integración de la burguesía alemana en el sistema global de dominación cuando se tuvieron que evitar las líneas de conflicto imperialistas anteriormente determinantes, lo cual se hizo inevitable en razón de la consolidación del bloque socialista bajo la égida de la Unión Soviética y de la revolución en China. Los miembros fundadores europeos, entre ellos el príncipe Bernhard de los Países Bajos y el ya mencionado Joseph Retinger, encontraron en David Rockefeller y Dean Rusk, quien dirigía la Fundación Rockefeller, sus abanderados estadounidenses, así como en el director de la Fundación Carnegie (*Endowment for Peace*), Joseph Johnson (véase, en relación con la Fundación, Roelofs, 2003). También tomaron parte la CIA y, por ejemplo, el consorcio Unilever. La membresía o círculo de participantes se compone de jefes de Estado, ministros, nuevas generaciones de políticos, así como de capitanes de las finanzas y la industria. En general, se trata de un círculo de personas integrado por algunos cientos de dirigentes de élite, quienes hacen posible una discusión sobre “temas sensibles”, así como la integración en el contexto transatlántico de estrellas rutilantes (*rising stars*) de la política.

La configuración política se extiende desde la derecha hasta la izquierda en el marco de la tendencia dominante (*mainstream*) y, con abstracción de la orientación claramente antisoviética, se puede clasificar al Grupo de “Bilderberg” en el marco del tipo de integración del Estado benefactor y del acuerdo social de la sociedad de clases. En todo caso, la contribución para la superación de la rivalidad nacional-estatal en Europa y, en general, en el hemisferio occidental, pero, sobre todo, la contribución al desarrollo de la idea europea en ese contexto, son insoslayables.

En contraposición a otros círculos transnacionales de élite y grupos de planeación, la modalidad de trabajo del Grupo de “Bilderberg” no se ha modificado, circunstancia que lo hace especialmente lucrativo para toda clase de teorías conspirativas, sobre todo de la derecha (véase Ross, 2000). El periodista británico Jon Ronson (2002) invirtió varios años de periodismo investigativo en su libro *Them. Adventures with Extremists* describiendo la mentalidad de redes radicales de derecha a lo largo y ancho de la tierra y encontró recurrentemente la referencia a la idea de la dominación mundial (*one world order*,

un orden mundial) de “Bilderberg”: un extracto documenta una conversación con partidarios de la supremacía blanca (*white supremacists*) en los EE.UU., quienes, como resultado del asalto del ejército a una granja aislada de la familia Weaver (de extrema derecha) en Idaho en el año de 1992, se habían organizado fuertemente (y que, entre otras cosas, produjeron el *Oklahoma Bomber*):

“I keep hearing about the ‘Bilderberg’-Group”, I said. “Who are they?”

“They’re the men that run the world”, said Ron. “They start the wars. They cause the famines. They control the governments. They choose the presidents. Both candidates. They’re setting up the One World Order”.

“Do you believe that there’s a connection between the ‘Bilderberg’ Group and what happened to Randy Weaver?” I asked him.

“Sure”, said Ron. “Their plan is pretty basic. They go into a nation. They create chaos. This is their philosophy. Stir up the people. Take over the power. And why have we never heard of them? They own the media”.

“They say that the people who control this world can sit around one large table and have lunch”, chipped in a passing militiaman from Michigan called John. “That’s the ‘Bilderberg’ Group”.

“What’s the Michigan Militia doing here?” I asked John.

“We are here to ask these people’s forgiveness for sitting around on our butts and watching it on TV”, he replied. “What happened at Ruby Ridge and Waco will never happen again, under any circumstances. If it does there will be immediate retaliation, armed resistance, from the Michigan Militia” (Ronson, 2002: 91)³.

Con mucho esfuerzo logró Ronson obtener una entrevista con Denis Healey (entre tanto Lord), quien en los años 70 fue vicepresidente del Partido

³ “Oigo constantemente mencionar el Grupo de ‘Bilderberg’, dije. “¿Quiénes son ellos?”

“Ellos son los que manejan el mundo”, dijo Ron. “Ellos comienzan las guerras. Ellos causan las hambrunas. Ellos controlan los gobiernos. Ellos cambian los presidentes. Compran candidatos. Ellos ponen en escena el orden mundial único”.

“¿Usted cree que existe una conexión entre el Grupo de ‘Bilderberg’ y lo que hizo Randy Weaver?”, le pregunté.

“Seguro”, dijo Ron. “Su plan es muy sencillo. Ellos ingresan en un país. Crean el caos. Esa es su filosofía. Generan levantamientos. Se adueñan del poder. ¿Y por qué nunca hemos oído acerca de ello? Los medios les pertenecen”.

“Ellos dicen que la gente que controla este mundo pueden estar sentada alrededor de una gran mesa almorzando”, agregó un miliciano de Michigan llamado John, de paso por ahí. “Ese es el Grupo de ‘Bilderberg’”.

“¿Qué está haciendo la milicia de Michigan aquí?”, pregunté a John.

“Estamos aquí para pedirle a esta gente perdón por estar sentadotes y viendo lo que sucede por televisión”, contestó. “Lo que ocurrió en la esquina Ruby Risk y Waco no volverá a suceder bajo ninguna circunstancia. Si sucediera, habría una retaliación inmediata, una resistencia armada, por parte de la milicia de Michigan” (Jonson, 2002: 91).

Laborista británico y tesorero, un miembro prominente de “Bilderberg” desde el inicio. Healy declaró que una pequeña oficina en Holanda decide cada año en qué país tendrá lugar la Conferencia, a la que un comité de gestión integrado por dos miembros de cada país invita a los participantes. Se dirigen a consorcios favorables a “Bilderberg” para asegurar la financiación de las deliberaciones, las cuales tienen lugar bajo extremas condiciones de seguridad. Mientras que la escasa organización fundamenta el carácter más bien profano de las reuniones en lo que tiene relación con el manejo instrumental de la historia universal, de la conversación entre Ronson y Healey resulta evidente que de tales reuniones realmente se desprende de tiempo en tiempo una directa influencia sobre ella (por ejemplo, una actitud pro británica de otros gobiernos en el conflicto de las Malvinas). Parece importante que el círculo de personas incluye también periodistas y que Healey reitera el aspecto de que la política no es un asunto exclusivo de los políticos. Y que, además, es útil para las carreras de los asistentes estar presentes en el encuentro de “Bilderberg” y enterarse de qué es lo que mantiene unido al mundo (de los participantes).

Liberales marginales de derecha

Con un intervalo relativamente grande, tanto en lo que respecta a personas como a contenidos políticos, se fundó también poco después de terminar la segunda guerra mundial otro círculo igualmente poco transparente. La Sociedad *Mont Pèlerin* (SMP) fue fundada en 1947, entre otros, por intelectuales como Friedrich August von Hayek y Ludwig von Mises, Milton Friedman y otros miembros de la Escuela de Chicago (*Chicago School*). También se vincularon unos pocos hombres de negocios, entre ellos, el industrial suizo Hunold. El único traslapo con “Bilderberg” lo constituye Alfred Müller-Armack, el fundador del concepto de la “economía social de mercado” y estrecho colaborador de Ludwig von Erhard (también miembro de la SMP).

El economista alemán Wilhelm Röpke relacionó estrechamente la razón de la lucha de ese grupo transnacional por el neoliberalismo (en dos frentes, contra el clásico *laissez faire* y la planificación estatal sin distinguir entre la realsocialista y la socialdemócrata) con la necesidad de influenciar a las masas. En razón de la politización de la ciencia en general y de la economía en particular, no era suficiente con captar la atención de los encargados de la toma de decisiones. Según Röpke y otros miembros de la SMP, la lucha por un orden capitalista de economía de mercado debería tener lugar indiscutiblemente en la sociedad civil.

Esa valoración de los intelectuales liberales de derecha puede, naturalmente, tener relación con el hecho de que ellos, en tanto fuerza intelectual, fueron marginados en la posguerra, si se exceptúan Alemania y Japón. En contraste con una estrategia de “globalización”, internacionalización e integración fuertemente orientada políticamente y por el Estado benefactor (incluyendo grupos sociales antagónicos, particularmente a los sindicatos), los miembros de la SMP representaban con mayor decisión formas de “globalización”, internacionalización e integración impulsadas desde la economía privada y explícitamente antisindicales. El trabajo de otro economista austriaco, Fritz Machlup, puede servir como demostración interesante de lo específico de la posición de ese círculo en relación con la cuestión de la globalización.

Machlup (1977) se ocupa con mucha minuciosidad de la historia económica y política de la idea de la integración y muestra un amplio panorama de contribuciones históricas. Lo central para él es diferenciar entre integración política y económica. Nuestra comprensión cotidiana concibe, sin duda, una integración necesariamente política: la integración europea pone indiscutiblemente énfasis en el aspecto del mercado, pero la política no puede ignorarse. Pero para los neoliberales o para los liberales de derecha se trata exactamente de lo mismo. Cualquier tipo de integración que pueda ser orientada políticamente, es, de acuerdo con esa lectura, sospechosa de obstaculizar los mercados, de introducir en la regulación del mercado puntos de vista ajenos al mismo. La globalización, pero también la integración europea, por el contrario, se conciben como la eliminación de todas aquellas formas políticas de gestión que obstaculicen una modalidad de integración orientada exclusivamente por las señales del mercado. Y viceversa, se puede afirmar, naturalmente, que una política y una dirección estatal de esas características (la mayoría de las veces entendidas como normas abstractas del Estado de derecho [*rule of the law*], esto es, sin una influencia política directa) no solamente son bienvenidas sino indispensables para hacer posible la acción de las fuerzas del mercado.

Entre tanto, más de 1.000 miembros, mayoritariamente científicos (entre ellos prominentes economistas del género masculino, las mujeres están escasamente representadas), además de gente de negocios, políticos, periodistas y más de 100 personas que trabajan en *thinks tanks*, se encuentran desde 1947 alternativamente en conferencias nacionales y regionales anuales para discutir en principio sobre cualquier tema práctico o filosófico de importancia, pero también para reflexionar acerca del modo de organización neoliberal. Ese grupo no es un grupo corporativo de planificación (*corporate planning group*), sino una (meta) comunidad discursiva que está y ha estado decisivamente vin-

culada al surgimiento y desarrollo de la concepción neoliberal, la cual puede ser considerada hegemónica desde los años 80 y se halla, indiscutiblemente, en el centro de la crítica actual del capitalismo y la globalización (véase Plehwe y Walpen, 1999).

Ese grupo no perseguía precisamente trabajar de común acuerdo con el *establishment* en política y economía, sino que se orientaba, en primera línea, a lograr una renovación a largo plazo del pensamiento neoliberal o liberal de derecha en medio de la mayor autonomía posible. La SMP, a su vez, se distanció, por esa razón, de la acción política. Más bien se debía ganar terreno en ese círculo frente a la línea dominante del pensamiento social liberal mediante investigación científica y colaboración amistosa. Políticamente actuaron y siguen haciéndolo, entre tanto, a través de más de 100 *think tanks* y fundaciones partidistas, las cuales fueron fundadas directamente por integrantes de la SMP o cuentan con miembros de la organización en posiciones decisivas (en consejos asesores o como directivos, lo cual explica el porqué del gran número de miembros de la SMP que son empleados por *think tanks*).

Hace algunos años, al entrevistar a algunos miembros del *Fraser-Institute* de Vancouver, les formulé la pregunta fundamental acerca de la razón de ser del *think tank*. A ello respondió un antiguo colaborador, que apenas tras la segunda guerra mundial había surgido un concepto de democracia, según el cual “usted obtiene lo que elige” (“*you get what you vote for*”). La percepción de la politización de las luchas por la distribución en la sociedad y la hegemonía social liberal generó en el sector liberal de derecha la comprensión global de que en el terreno de la sociedad civil se debe intervenir en los conflictos y luchas sociales, si se desea que esa línea radical en favor de la economía capitalista de mercado vuelva a ejercer una influencia que sea seriamente considerada. De manera distinta a los *corporate planning groups*, con sus intentos de vincular a toda clase de fuerzas opositoras, la SMP busca alcanzar una gran cohesión interna y desarrolla una agitación altamente eficiente entre los *think tanks*, diversos medios de comunicación, así como en diversos campos que resulten relevantes para la hegemonía (ciencia, escuelas, escuelas superiores, opinión pública mediática, asesoría política, economía, gremios). Si bien es cierto que la autonomía se considera de máxima importancia, los medios necesarios se recaudan, por supuesto, en todas partes, especialmente entre gremios de pequeños y medianos empresarios, aunque también entre grandes consorcios y bancos, inclusive en el Estado, cuando los políticos son proclives a las posiciones de la SMP, como ocurrió en la época de Ludwig Erhardt en Alemania. Sin embargo, el anclaje actual de esos aparatos en una amplia base a menudo es subvalorado: la es-

tadounidense *Heritage Foundation*, por ejemplo, cuenta con más de 200.000 cotizantes efectivos.

Como ejemplo de lo que se logra y podrá lograrse “en función de la globalización” por parte de esas redes de intelectuales y *think tanks*, sólo quiero en este contexto relacionar algunos productos y campañas recientes (véase Plehwe, 2000, acerca del papel determinante en el monetarismo, *Deregulierungs-/Privatisierungsdiskussion der 1970er Jahre* [Debate acerca de la desregulación y la privatización en los años 70]):

- Anualmente se publica por parte de *Heritage*, en colaboración con el *Wall Street Journal*, así como por una red de *think tanks* bajo la dirección del *Fraser-Institute*, el *Economic Freedom in the World Index* (Índice de libertad económica en el mundo), el cual es utilizado en ciencia y medios de comunicación, y muestra un panorama diferente de los progresos en el desarrollo que, por caso, el *Human Development Report* (Informe de desarrollo humano) de las Naciones Unidas. Cuba, por ejemplo, obtiene en el *Economic Freedom in the World Index* una calificación muy mala.
- Simultáneamente con el éxito de los movimientos críticos de la globalización, avanza el movimiento contrario en las redes liberales de derecha. La mejor expresión de ello actualmente es el libro de Johan Norberg *In Defense of Global Capitalism*. Este libro se basa, por ejemplo, en el *Economic Freedom of the World Index* para documentar que la globalización combate la pobreza, ayuda a los trabajadores y es buena para las mujeres. Fue comentado en los medios relacionados con la SMP (FAZ, NZZ, *Financial Times*, *Wall Street Journal*) y se ha traducido y publicado a lo largo y ancho del mundo (por ejemplo, en los EE.UU., por el *Cato Institute*). Norberg recibió el premio *Anthony Fisher* del *Institute of Economic Affairs*.
- Contra el libro de Jeremy Rifkins, *El fin del trabajo*, tiene lugar una campaña similar de los círculos liberales de derecha.
- Bajo una influencia decisiva de círculos y *think tanks* liberales de derecha, fue atacado fuertemente durante los años 80 el *Centre on Transnational Corporations* (CTC) de la ONU, el cual desarrollaba una actividad progresista, que fue finalmente cerrado y reorganizado (en versión más proclive a las multinacionales).
- Miembros liberales de derecha de la SMP y actividades de los *think tanks* intervinieron notoriamente en la discusión acerca de la reforma del FMI y del Banco Mundial (Informe Melzer en los EE.UU.: Melzer, republica-

no, es miembro de la SMP; análogamente a la lucha contra el CTC de la ONU, hubo campañas vehementes por parte de *Heritage* y otros).

Ninguna otra red transnacional ha desarrollado un sistema tan refinado de investigación y agitación. Las más diversas formas y técnicas de conocimiento fueron desarrolladas y perfeccionadas en la red de la SMP y sus correspondientes *think tanks*.

Crisis del fordismo

La Comisión Trilateral, instituida en los años 70, y el Encuentro de Davos de las élites económicas, fundado en 1971 (en el contexto de cuatro *Business Schools* para fuerzas económicas dirigentes en Europa) y rebautizado Foro Económico Mundial (FEM) en 1987, están, a su vez, más fuertemente interesados en un intercambio más plural de élites de poder provenientes de la economía, la política y sectores de la sociedad civil (estos últimos, representados a duras penas, dado el contexto de la interrelación entre el FEM y las ONG). La Comisión Trilateral fue fundada totalmente en el espíritu del bloque histórico social liberal, esto es, incluyendo sistemáticamente a los representantes de los sindicatos, etc. La propuesta para un Foro de esta naturaleza provino de David Rockefeller durante una Conferencia de “Bilderberg”, cuyas bases debían ser ampliadas al Japón en el marco de la Comisión Trilateral. Ésta fue agriamente atacada por las fuerzas agrupadas por Ronald Reagan. El suizo de origen alemán, Klaus Schwab, por su parte, fundó el Foro de Davos, en primer lugar, para fortalecer la competitividad de los europeos. Pero, en el interregno, el Foro se convirtió en el punto central de encuentro de las élites globales de poder. El enorme éxito amenaza, entre tanto, con hacer saltar las fronteras, por lo que Schwab piensa actualmente en la transformación del FEM, de una organización que realiza un evento, en una que genere conocimiento y procesos, a la que Graz (2003) denomina “*hegemony workshops*”.

En un contraste radical con “Bilderberg”, estos dos grupos burgueses de planeación trabajan muy abiertamente, con publicaciones y páginas de internet. Naturalmente, el acceso es limitado y el círculo de destinatarios es mayoritariamente un público de especialistas y expertos, pero la opinión pública no se evita sino antes bien se busca, muy al contrario de los que ocurre con la SMP y en oposición extrema con “Bilderberg”. Al contrario, el trabajo hegemónico de estos círculos estructurados de forma más elitista no es tan amplio como el trabajo efectuado en el marco de redes, que se realiza en parte a través de la actividad dirigida y concatenada de *think tanks* liberales de derecha en el contexto de la SMP. Las autoconscientes fuerzas neoliberales intentan influir

directamente sobre la comprensión de la cotidianidad, lo que constituye un propósito más bien extraño a los *corporate planning groups*. Simultáneamente, el trabajo del FEM se extiende también sistemáticamente a diversos sectores sociales de la economía, de la política, de los medios, de la ciencia y la cultura.

La base de la Comisión Trilateral es más amplia que la base de “Bildenberg”: dos terceras partes de los 100 consorcios más grandes del mundo se encontraban a mediados de los años 80 interrelacionados con la Comisión Trilateral en razón de la militancia de sus directores. Sus miembros pueden ser:

- miembros fundadores: los 1.000 más grandes consorcios del mundo,
- las llamadas “empresas en crecimiento” (empresas pequeñas dinámicas),
- 300 *Chief Executive Officers* de empresas de punta en once sectores,
- *Global Leaders of Tomorrow* (dirigentes nacidos en la segunda mitad del siglo XX),
- *World Economic Leaders* (discusión con colegas de gobiernos y organizaciones internacionales),
- *World Media Leaders* (impresores, editores de periódicos y revistas, así como comentaristas),
- *Forum Fellows*: académicos y expertos,
- personal directivo de los más importantes institutos nacionales de investigación en Ciencias Económicas,
- *World Cultural Leaders*: 100 artistas de máxima influencia, y
- *Regional Leaders*: dirigentes influyentes de regiones dinámicas.

Podemos, entonces, diferenciar entre foros y arenas de las élites de poder y coherentes actores transnacionales de la globalización de la burguesía que trabajan mancomunadamente de diferente manera y expresan una interrelación transnacional esencialmente más compleja, en modo alguno unitaria, de la burguesía. Mientras que los foros de los poderosos, particularmente el FEM, se convirtieron en el punto de mira de los movimientos críticos de la globalización, otras estructuras organizativas y constelaciones de fuerzas siguen siendo tan poco conocidas como antes. Lo importante para el análisis y crítica de esas constelaciones es no reducirlas (en virtud de una interpretación conspirativa) a un poder instrumental. Los bloques históricos, que son decisivos para la forma específica de la globalización capitalista, incluyen parcialmente en el campo social liberal partidos socialdemócratas y sindicatos y, naturalmente, también sectores de los Verdes y del movimiento ecológico.

Al contrario, la agrupación liberal de derecha más radical está menos estrechamente relacionada con los centros del capital en y alrededor de la SMP, que otras. Al mismo tiempo se debe, no en último lugar al trabajo de esas agrupaciones, a que el bloque histórico social liberal haya sido crecientemente transformado en el curso de los años 80 y 90 en un bloque neoliberal, que ha desplazado fuertemente las coordenadas de la política y de los discursos hacia la derecha. Inclusive la participación de los sindicatos y otros entes afines se produce bajo nuevos puntos de vista, esto es, subordinados a la competitividad macroeconómica y a las lógicas espaciales. Simultáneamente, en el contexto de esa correlación de fuerzas se asumen los problemas de la globalización neoliberal capitalista y se desarrollan propuestas para el manejo de los mismos, por ejemplo, una versión del desarrollo sostenible (*sustainable development*) aceptable por el empresariado, la cual integra concepciones neoliberales (comercio de emisiones) para el tratamiento de la catástrofe climática potencial. En el análisis coyuntural se sigue poniendo énfasis en la decadencia del contexto fordista, mientras que, en mi opinión, nos movemos desde hace tiempo hacia una fase relativamente estable de hegemonía neoliberal que genera nuevos compromisos y formas de integración, pero que, no en última instancia, como resultado de conflictos de intereses y de clases sigue siendo objeto de confrontación en muchos lugares.

Los movimientos críticos de la globalización deben ocuparse autorreflexivamente de forma minuciosa del contexto de la integración o cuestionarse cómo se puede proteger o desarrollar la propia autonomía, sin abandonar en manos de las fuerzas neoliberales el terreno disputado por la sociedad civil transnacional. Un retroceso tal sería adecuado para crear ilusiones, porque la globalización capitalista genera relaciones capitalistas, a las cuales no pueden sustraerse las fuerzas contrarias. Fuerzas orientadas autónomamente pueden asistir a Davos para protestar contra las élites de poder de la burguesía, a los foros sociales de Porto Alegre, París, etc., para afianzar algunos contextos de las fuerzas opositoras, pero no pueden escapar a las interacciones y exigencias que “la guerra de posiciones” en la sociedad civil capitalista neoliberal trae consigo, sin renunciar a la sociedad en su conjunto.

Sinopsis

Para un análisis de los actores de la globalización resulta muy útil también la inclusión detallada de las élites de poder (economía, política, militar, conocimiento, cultura), basándose en la concepción de C. Wright Mills acerca de los responsables de la toma de decisiones en (grandes) organizaciones, para

entender determinados elementos y formas constitutivas de la dominación en el proceso de transnacionalización de la burguesía. La posición de esos individuos en organizaciones demuestra en la práctica que la correlación de poder representada tiene un alcance mucho mayor que lo que puedan decidir los actores poderosos que se hallan en la cúspide.

El concepto de las élites de poder está abierto para el análisis de cada formación social, pero por ello es crítico *per se* del capitalismo. La noción de organización y poder de Max Weber no se halla en absoluto en relación cercana con la de capital. Esto conduce, a veces, a valoraciones confusas, puesto que, como es sabido, existen muchas “grandes organizaciones poderosas” que simplemente ejercen poder paralelamente: Daimler-Chrysler, la *European Roundtable of Industrialists*, los sindicatos, partidos y, tal vez, también *Attac*⁴. El absurdo se aclara mediante la confrontación de diferentes organizaciones como categoría básica: Daimler-Chrysler puede ser tratada teóricamente al mismo nivel que el SPÖ (Partido Socialdemócrata Austriaco) o *Greenpeace*. ¡Pluralismo feliz de las grandes organizaciones poderosas! Haciendo abstracción de los criterios organizacionales, se hace necesario un contexto inmediato con determinantes sustanciales, como, por ejemplo, el capital. De nuevo debe ser subrayado que contextos de poder e interacciones de actores bajo condiciones capitalistas, no pueden ser discutidos con pleno sentido sin tener en cuenta las relaciones de propiedad y, con ello, las relaciones de clases.

Al mismo tiempo, un examen de los actores centrado únicamente en la burguesía resulta muy limitado, particularmente si se tienen en cuenta las nuevas condiciones surgidas después de la segunda guerra mundial. “Bildenberg” incluye representantes de partidos socialdemócratas y socialistas, la Comisión Trilateral busca miembros entre los sindicatos, etc. De acuerdo con la definición, en particular los representantes sindicales difícilmente podrían ser considerados como pertenecientes a la burguesía, aun en el caso en que ellos estén dispuestos a asumir el negocio de la burguesía como parte de su actividad (como en los casos de Ebert y Noske en la primera fase de la República de Weimer o de funcionarios sindicales anticomunistas durante la guerra fría). Gramsci contribuye con su concepción de hegemonía (como aceptación

⁴ *Attac* (Asociación para el cobro de impuesto a transacciones financieras para el bienestar de los ciudadanos). Fundada el 3 de junio de 1998 en Francia, *Attac* se presenta como una red que, según su propia información, cuenta con 90 mil miembros en más de 50 países, especialmente europeos, y está integrada por un gran espectro de uniones sociales y políticas, así como por personas particulares. En la actualidad, *Attac* ha asumido otros temas propios de los movimientos críticos de la globalización, de los cuales se declara parte integrante y activa. Tomado de <http://de.wikipedia.org/wiki/Attac> (N. del T.)

por parte de los dominados de una dominación específica), la cual se basa en compromisos de clase que se articulan en el marco de bloques históricos: cooperación antagonica, integración de parte de los opositores de la burguesía en un sector dominante. A partir de una concepción tal, también sindicatos, movimientos sociales, etc., son reconocibles como parte integrante de coaliciones y constelaciones, por ejemplo, de una constelación específica de globalización. En oposición al análisis de poder basado en organizaciones, se trata aquí de una relación de interacciones y fuerzas que, en última instancia, está determinada políticamente por su contenido.

En todo caso debería quedar claro que lo central no es el poder instrumental sino estructuras de poder institucionalizadas y consolidadas, relaciones de poder en cuyo marco se ejerce también poder instrumental. Cuando decimos, entonces, que se “generó y se sigue generando globalización”, no lo hacemos en el sentido de una disolución unilateral del complejo estructural-actor en la acción de actores (poderosos) o, quizá, en teorías conspirativas como forma extrema de una teoría voluntarista de la acción de esa naturaleza. Más bien son las estructuras de poder en constelaciones de actores las que expresan las relaciones de intereses y clases, las cuales ofrecen a diferentes grupos de actores posibilidades diversas de acción, que pueden, pero no necesariamente deben, ser utilizadas.

Contra las reflexiones teóricas conspirativas argumenta Kees van der Pijl con razón, que las élites de poder reunidas en *corporate planning groups* apenas estarían en capacidad de controlar su propio mundo. El sentido del cada vez más intenso trabajo de coordinación y sincronización se basa, tal vez, precisamente en esa dificultad. Van der Pijl ve esas redes más bien como canales de la sincronización coyuntural y de preparación y discusión política informal. Él cita a Gramsci (1971: 350), según el cual “every relationship of ‘hegemony’ is necessarily an educational relationship and occurs not only within a nation... but in the international and world-wide field”⁵. Redes de élite pueden, entonces, ser entendidas como “intelectuales colectivos”, “whose function, on an international scale, is that of mediating the extremes, of ‘socialising’ the technical discoveries which provide the impetus for all activities of leadership, of devising compromises between and ways out of extreme solutions” (ibíd., 182f.) (véase Van der Pijl, 1995: 107)⁶.

⁵ “cualquier relación de ‘hegemonía’ es necesariamente una relación educacional y no ocurre solamente en el interior de una nación... sino en el campo internacional y universalmente”.

⁶ “cuya función a escala internacional radica en la mediación de los extremos, en la ‘socialización’ de los descubrimientos técnicos que proveen los estímulos para todas las actividades de liderazgo, en trazar compromisos entre y lejos de las soluciones extremas”.

El contraste entre “Bilderberg”, Comisión Trilateral, FEM y SMP hace evidente que al lado de la función de intermediación aparece la función de formación de una concepción, la cual aparentemente, sin embargo, es elaborada en otros círculos y contextos y “se pierde”, en no raras ocasiones, cuando se enfatizan el establecimiento de compromisos de dominación y su trasfondo.

El mismo C. Wright Mills subrayó enfáticamente que la concepción de poder de las élites no puede ser entendida de ninguna manera como una conspiración, sino que más bien acentúa dimensiones absolutamente impersonales (más importante que el encargado de tomar las decisiones es la gran organización poderosa). Con el ascenso de grandes organizaciones y el correspondiente espacio de acción de los círculos de personas controladas por ellas, se producen posibilidades de acción que no pueden ser planificadas como tales. En la prensa cotidiana nos enteramos de una u otra posibilidad de conspiración, por ejemplo, en la economía, por lo cual nos remite Mills con toda razón a Richard Hofstadter, quien dijo: “There is a great difference between locating conspiracies in history and saying that history is, in effect, a conspiracy” (Mills, 2000 [1956]: 293)⁷. Pero, sin tener en cuenta la, con seguridad, muy extendida práctica de la corrupción, los acuerdos secretos, etc., es siempre valioso recordar el aserto de Bertolt Brecht: Qué es el robo de un banco en comparación con la apertura de un banco...

Blanqui, el clásico conspirador, el que una y otra vez promovió en la compleja sociedad francesa del siglo XVIII intentos de levantamientos prácticamente desorganizados y tan progresistas como condenados al fracaso, como es sabido fue llevado una y otra vez a prisión. Sus actividades fueron conspirativas, seguramente no en último lugar, porque en la práctica no existía todavía un espacio de acción para la organización del ejercicio de la influencia social. Tales intentos fueron además contraproducentes, porque sus conspiraciones le permitían al Estado policial francés, escudado en el miedo ante ellas, intensificar y legitimar la vigilancia. Tales actividades, sin lugar a dudas, no son necesarias para las élites de la globalización; lo que me parece una importante conclusión derivada de una perspectiva analítica-estructural de la acción es: no podemos evitar el ejercicio del poder por parte de las élites de la globalización ni de la extensamente ramificada burguesía transnacional, obstaculizando un encuentro u otro, en los que se llegue a acuerdos más o menos secretos y comunes.

⁷ “Existe una gran diferencia entre conspiraciones locales en la historia y decir que la historia es, en realidad, una conspiración”.

Si indagamos por la influencia instrumental de los actores de la globalización, tenemos que formular la pregunta acerca de los fundamentos económicos, políticos, sociales y culturales y de las bases organizacionales que soportan el enorme espacio de acción de la burguesía transnacional en relación con otras fuerzas y clases sociales, y de cómo podemos trabajar en desarrollar las bases y estructuras organizativas que las confronten y realmente las relativicen (¡esto es, no sólo complementarias!), de manera que se puedan transformar y cualificar las propias posibilidades de acción en forma tal que las posibilidades de acción de las fuerzas contrarias se puedan limitar más efectivamente. No hay escapatoria de la conclusión que formuló Marx en la Introducción a la *Crítica de la economía política*, según la cual los hombres hacen ellos mismos su historia, pero en el marco de relaciones determinadas, preestablecidas.

Quien comienza con el *Manifiesto Comunista*, puede también terminar con él. Hace ya más de 100 años escribieron Marx y Engels algunas observaciones que aún hoy podrían llenar de valor a actores sociales con una comprensión de las condiciones estructurales de la acción, puesto que, aunque todo se cambie permanentemente, nada permanece como es:

Ante nuestros ojos se está produciendo un movimiento análogo. Las relaciones burguesas de producción y de cambio, las relaciones burguesas de propiedad, toda esta sociedad burguesa moderna, que ha hecho surgir como por encanto tan potentes medios de producción y de cambio, se asemeja al mago que ya no es capaz de dominar las potencias infernales que ha desencadenado con sus conjuros. Desde hace algunas décadas, la historia de la industria y del comercio no es más que la historia de la rebelión de las fuerzas productivas modernas contra las actuales relaciones de producción, contra las relaciones de propiedad que condicionan la existencia de la burguesía y su dominación.

Basta mencionar las crisis comerciales que, con su retorno periódico, plantean, en forma cada vez más amenazante, la cuestión de la existencia de toda la sociedad burguesa. Durante cada crisis comercial se destruye sistemáticamente, no sólo una parte considerable de productos elaborados, sino incluso las mismas fuerzas productivas ya creadas. Durante la crisis, una epidemia social, que en cualquier época anterior hubiera parecido absurda, se extiende sobre la sociedad: la epidemia de la superproducción. La sociedad se encuentra súbitamente retrotraída a un estado de súbita barbarie; diríase que el hambre, que una guerra devastadora mundial la han privado de todos sus medios de subsistencia; la industria y el comercio parecen aniquilados. Y todo eso, ¿por qué? Porque la sociedad posee demasiada civilización, demasiados medios de vida, demasiada industria, demasiado comercio. Las fuerzas productivas de que dispone no favorecen ya el régimen burgués de la propiedad; por el contrario resultan ya demasiado poderosas para estas relaciones, que constituyen un obstáculo para su desarrollo; y cada vez que las fuerzas productivas salvan este obstáculo, precipitan en el desorden a toda la sociedad burguesa y amena-

zan la existencia de la propiedad burguesa. Las relaciones burguesas resultan demasiado estrechas para contener las riquezas creadas en su seno.

¿Cómo vence esta crisis la burguesía? De una parte por la destrucción obligada de una masa de fuerzas productivas; de otra, por la conquista de nuevos mercados y la explotación más intensa de los antiguos. ¿De qué modo lo hace, pues? Preparando crisis más extensas y más violentas y disminuyendo los medios de prevenirlas.

Las armas de que se sirvió la burguesía para derribar al feudalismo se vuelven ahora contra la propia burguesía⁸.

Desafortunadamente sabemos por la historia que la oposición a la burguesía y las buenas intenciones no logran automáticamente, en manera alguna, la generación de una mejor sociedad a mediano y largo plazo. Permanente y reiteradamente faltan las alternativas en la confrontación política y la responsabilidad en una comunidad integrada por todos los miembros de la sociedad que responda precisamente a criterios sociales, político-democráticos, de género, ecológicos, culturales y económicos por definir. Y hoy como antes, el llamado (ligeramente modificado) de la Revolución Francesa a la libertad, la igualdad y la solidaridad es difícilmente desestimable como hilo conductor hacia logros sociales (actualmente, empero, globales). Quien tome en serio esos valores básicos y no enfrente a todos contra todos, tal como es común en el neoliberalismo, difícilmente podrá transigir con las relaciones capitalistas de explotación estructural.

Bibliografía

- Anheimer, Helmut; Themudo, Nuno, 2002, "Organizational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global", en: Anheimer, Helmut; Glasius, Marlies; Kaldor, Mary (eds.), *Global Civil Society 2002*, Oxford, Oxford University Press, pp. 191-216.
- Deppe, Frank, 1991, *Jenseits der Systemkonkurrenz*, Marburg, Verlag Arbeit und Gesellschaft.
- Gramsci, Antonio, 1971, *Selections from the Prison Notebooks*, Nueva York, International Publishers.
- Graz, Jean-Christophe, 2003, "How Powerful are Transnational Elite Clubs? The Social Myth of the World Economic Forum", en: *New Political Economy* 8 (3), pp. 321-340.
- Machlup, Fritz, 1977, *History of Thought on Economic Integration*, Londres, Basingstoke.

⁸ Marx y Engels, *op. cit.*, pp. 116 y 117.

- Marx, Karl; Engels, Friedrich, 1988, *Manifest der kommunistischen Partei*, en: *Ausgewählte Schriften in zwei Bänden*, Berlín, Dietz, pp. 37-72.
- Mills, Charles W., 2000 [1956], *The Power Elite*, Londres, Oxford University Press.
- Norberg, Johan, 2002, *In Defense of Global Capitalism*, Estocolmo, Timbro (Dt. 2003: *Das kapitalistische Manifest. Warum allein die globalisierte Marktwirtschaft den Wohlstand der Menschheit sichert*, Frankfurt del Meno: Eichborn).
- Pijl, Kees van der, 1984, *The Making of an Atlantic Ruling Class*, Londres, Verso.
- , 1995, “The Second Glorious Revolution: Globalizing Elites and Historical Change”, en: Hettne, Björn (ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, Halifax, Fernwood, pp. 100-128.
- , 1998, *Transnational Classes and International Relations*, Londres, Routledge.
- Plehwe, Dieter, 2000, *Deregulierung und transnationale Integration der Transportwirtschaft in Nordamerika*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Plehwe, Dieter; Walpen, Bernhard, 1999, “Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und –erhaltung”, en: *Prokla* 29 (115), pp. 203-235.
- Roelofs, Joan, 2003, *Foundations and Public Policy: The Mask of Pluralism*, Albany, Suny Press.
- Rogers, Barbara, 1988, *Men Only. An Investigation into Men's Organizations*, Londres, Pandora.
- Ronson, Jon, 2002, *Them. Adventures with Extremists*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Ross, Robert Gaylon, 2000, *Who's Who of the Elite*, Spicewood, RIE.
- Sklar, Holly (ed.), 1980, *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press.

La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político*

Beatriz Stolorowicz Weinberger /

Socióloga, Magíster y Ph.D. en Estudios Latinoamericanos, profesora-investigadora del Área Problemas de América Latina, Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. beastolorowicz@yahoo.com.mx.

La batalla de ideas aún perdida

El neoliberalismo está desprestigiado socialmente, pero no en crisis intelectual. Las críticas a los efectos sociales de las políticas económicas no han alcanzado a los modos de pensar: siguen predominando los parámetros teóricos y epistemológicos entronizados por las clases dominantes para imponer y legitimar la reestructuración neoliberal del capitalismo.

Lo que se ha llamado “pensamiento único” sigue incólume, aunque reciclado. La frase “pensamiento único” no es más que una constatación, formulada con eficacia impresionista e intención crítica, de que está operando la hegemonía ideológica de las clases dominantes. Es una descripción que no explica por qué ni cómo las ideas de los beneficiarios de este orden social desigual y excluyente se han impuesto como *sentido común*: palabras e ideas que parecen *obvias, lógicas, naturales*, que todos usan de manera coloquial para nombrar lo que “es”. Sucede que la conocida afirmación de Marx de que *las ideas dominantes son las ideas de quienes dominan en la sociedad*, es menos

* Este trabajo fue presentado en el seminario internacional *Élites, poder y política en América Latina*, organizado por el Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales en la Universidad Nacional de Colombia del 2 al 4 de mayo de 2005.

tautológica de lo que parece, y más difícil de demostrar de lo que se cree. Y que hoy operan incluso para formular las críticas al neoliberalismo.

Aunque la derecha está desprestigiada social y políticamente, y hasta sufre derrotas electorales, no ha perdido capacidad de iniciativa ideológica; por el contrario, exhibe gran eficiencia para reciclar su discurso e incidir en la discusión de las alternativas reclamadas por amplias mayorías sociales, con el propósito de neutralizarlas.

En un lapso de 20 años, la derecha ha puesto en práctica dos operaciones ideológicas aparentemente contradictorias pero con éxito parecido: primero impuso el *consenso neoliberal*, ahora impone un *consenso posliberal*, que es presentado como “crítica” y “alternativa” del primero. Un “anti-neoliberalismo” con el que pretende desligarse del descrédito que padece, para incidir en la discusión de las *alternativas* acotando el horizonte de lo *posible* y por lo tanto *deseable*. Su objetivo es mantener y hasta profundizar los mismos objetivos capitalistas en nombre del “cambio”. Entre sus más visibles logros está el convencer que *alternativa* no es *antítesis*, sino una *tercera vía*.

El *neoliberalismo* se impuso mediante una violenta derrota social de los sectores populares. El *posliberalismo* se está imponiendo cuando los pueblos están empezando a superar aquella derrota. Paradójico, pero sobre todo preocupante. Es necesario explicarse cómo una derecha desprestigiada puede llevar a cabo con éxito la operación de metamorfosis de su *agenda conservadora* en el *nuevo programa progresista*.

La tercera vía es la fase actual de la estrategia de larga duración de la derecha en América Latina para neutralizar a la izquierda en un capitalismo que cataliza las demandas de igualdad social y contra la exclusión, que son consustanciales a la existencia misma de la izquierda. El tercerismo, como política conservadora, tiene ya dos décadas en América Latina. Anteriormente fueron políticas *hacia* y *sobre* la izquierda que sobrevivió al exterminio político-militar procurando integrarla al sistema. En la nueva fase de la estrategia, lo que se busca es que los objetivos conservadores sean llevados a cabo *desde* y *por* la propia izquierda que va saliendo de la derrota y que gana elecciones.

La crisis intelectual de los dominados, que aún persiste, cumple un papel de primer orden. Precisamente porque la *batalla de las ideas* no se ha ganado, es que sigue perdida la *batalla de las palabras*. La derecha actúa todavía con desmedida impunidad para manipular políticamente con el discurso, imponiendo, como lo hizo antes, un léxico del cual no se sustrae siquiera la mayoría de sus críticos. Entre éstos hay quienes dicen que lo usan con un sentido práctico para dar fluidez a la comunicación (¿déficit creativo?); aunque nombran con las mismas palabras contenidos distintos –lo que pocas veces se explici-

ta—, con el uso del léxico dominante legitiman la semántica que los poderosos socializan como *sentido común*. Con la salvedad de esas excepciones, el léxico dominante exterioriza el dominio ideológico y epistemológico que predetermina desde dónde se piensa la realidad. No es sólo la repetición permanente de esas palabras lo que hace a su eficacia introyectiva; los sectores dominantes han dado a cada una de ellas una justificación práctica y una explicación “científica” para hacerlas creíbles como realistas, como descripción necesaria e inevitable de una realidad que se piensa y explica, desde, y en función de la lógica capitalista. Desde luego que la eficiencia ideológica no se reduce a mecanismos lingüísticos, sino que se realiza y arraiga a través de procesos sociales que hacen “creíble” el modo como se les nombra. Pero ese supuesto realismo nominal resulta de un desplazamiento de contenidos, de un deliberado encubrimiento de la realidad con fines políticos: *ideologización*.

La centralidad que tiene actualmente el discurso ideológico como instrumento político de dominación da cuenta del vaciamiento teórico de los dominados y de sus limitaciones cognoscitivas sobre los procesos socio-históricos mismos. Lo que les impide desnudar las falsificaciones doctrinarias, desentrañar el lenguaje abstracto, ahistórico y tecnicista del discurso ideologizado. Aunque estos son rasgos consistentes con las representaciones teóricas burguesas del capitalismo, son notorias las inconsistencias deliberadas para oscurecer los verdaderos objetivos. No es casual que parte de la ofensiva ideológica de la derecha sea la *teorización posmoderna* que absolutiza la *palabra* y el *sentido*, como simbolismo subjetivo e individual independiente de las determinaciones de clase y de las relaciones de poder. De esta manera se oculta que son quienes ejercen el poder los que imponen los contenidos de las representaciones convertidas en *sentido común*. Quienes hacen análisis del discurso partiendo del lenguaje mismo como verdad neutra, creen “descubrir una verdad del lenguaje a falta de un lenguaje de lo verdadero”, como dice Henri Lefèbvre¹. Esto hace posible que con total desparpajo los beneficiarios del orden social actual se mimeticen como críticos o progresistas, y hasta lleguen a convertirse en líderes de opinión de quienes lo cuestionan.

Algunas precisiones son necesarias para tratar el tema de la ideología dominante, que no es simple “reflejo”² ni pura “conspiración”. En la ideolo-

¹ Henri Lefèbvre, *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones* [1980], México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 109.

² El economicismo tomó la idea de Marx de ideología como “reflejo” de una posición de clase, asignándole un rol pasivo. Es una interpretación errónea de lo señalado por Marx y Engels en el primer capítulo de *La ideología alemana* de 1845: “Los hombres son los productores de sus representaciones, de sus ideas, etc., pero los hombres reales y actuantes, tal y como

gía dominante encontramos varios elementos constitutivos: a) una expresión consciente del conocimiento que la burguesía tiene de sí y de la *realidad* sobre la que actúa; b) un modo inconsciente y fetichizado de entender y representar la *realidad* (la suya propia y la de los dominados) desde una posición de clase; y c) los efectos que en el pensamiento tiene la existencia relacional-contradictoria de esa clase con otros grupos sociales. Estos elementos constitutivos del pensamiento de la clase dominante son sistematizados doctrinariamente y se organizan como teoría.

En el discurso ideológico de los dominantes se expresa, en parte, el horizonte epistémico de clase con representaciones relativamente inconscientes. Aun en éstas hay un encubrimiento de las finalidades y de los intereses particulares que se pretenden universalizar, lo que se hace mediante desplazamientos o trasposiciones explicativas del modo de existencia de las clases y sus relaciones. Cuando las representaciones dominantes, que le asignan a la *realidad* ciertas características, son interiorizadas por los dominados (subalternidad), la dominación se perpetúa sin tener que “mentir” flagrantemente. Pero cuando las contradicciones sociales se agudizan al punto de hacer difícil que los dominados introyecten las universalizaciones de los dominantes, cuando está la señal de alarma sobre el riesgo de perder el dominio sobre el sentido común, el encubrimiento y la mentira son decisivos. Esa acción consciente con fines prácticos precisos, constituyente del discurso, también es arropada teóricamente. Entre muchos miembros de la clase la ideología puede conservar aún vastas zonas inconscientes; pero no es así entre quienes ejercen el liderazgo ideológico, en el que participan los cortesanos leales de la clase. Esto no es

se hallan condicionados por un determinado desarrollo de sus fuerzas productivas y por el intercambio que a él corresponde, hasta llegar a sus formaciones más amplias. La conciencia no puede ser nunca otra cosa que el ser consciente, y el ser de los hombres es su proceso de vida real. Y si en toda la ideología los hombres y sus relaciones aparecen invertidos como en una cámara oscura, este fenómeno responde a su proceso histórico de vida, como la inversión de los objetos al proyectarse sobre la retina responde a su proceso de vida directamente físico. [...] no se parte de lo que los hombres dicen, se representan o se imaginan, ni tampoco del hombre predicado, pensado, representado o imaginado, para llegar, arrancando de aquí, al hombre de carne y hueso; se parte del hombre que realmente actúa y, arrancando de su proceso de vida real, se expone también el desarrollo de los **reflejos ideológicos** y de los ecos de este proceso de vida”. C. Marx y F. Engels, *La ideología alemana*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1974, p. 26 (énfasis mío). Que no hay en Marx la idea de que la ideología (representaciones, teoría, lenguaje, conciencia) es un reflejo pasivo, es comprobable en lo que él mismo dijera un año antes, en 1844: “Es cierto que el arma de la crítica no puede sustituir a la crítica de las armas, que el poder material tiene que derrocar por medio del poder material, **pero también la teoría se convierte en poder material tan pronto como se apodera de las masas**”. C. Marx, *En torno a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel*. En *La sagrada familia*, México, Juan Grijalbo Editor, 1967, pp. 9-10 (énfasis mío).

una simple inferencia lógica sino una comprobación empírica. Se miente deliberadamente, y esa es la “verdad” que se impone para pensar la realidad.

Constatar los éxitos ideológicos de la derecha no basta para explicarlos. Hasta ahora se ha prestado una mínima atención a los efectos ideológicos de las derrotas político-militares de los años setenta y ochenta sufridas por la izquierda. Casi es un lugar común atribuir a la crisis del “socialismo real” la pérdida de horizonte anticapitalista. Más recientemente se observa el impacto que tiene la potencialidad electoral de la izquierda, y la probabilidad de que gobierne, en su desperfilamiento programático y en la adopción de conductas posibilistas, respectivamente. Pero explicar los cambios ideológicos en la izquierda y sus debilidades teóricas es un asunto de totalidad compleja, de tendencias así como de especificidades, que planteado de manera abstracta termina por ser inasible. Y por supuesto impensable de reconstruir analíticamente, aun de manera indicativa, en un trabajo breve. Algunas pistas pueden encontrarse al analizar temas o problemas más concretos³. Uno de ellos, tratado aquí someramente, es la proclividad al *tercerismo* de parte importante de la izquierda partidaria y no partidaria latinoamericana, que viabiliza el reciclamiento discursivo y las estrategias políticas de la derecha para gestar un *consenso posliberal*.

De los dos demonios al tercerismo

La izquierda le ha entregado dócilmente a la derecha un flanco por el cual ser golpeada: el análisis de la derrota político-militar⁴ en décadas pasadas. La derecha da la “explicación”: “la causa está en el marxismo, responsable del ascenso del fascismo y de la caída de la democracia”. Los mismos argumentos que los esgrimidos por los liberales en la década de los treinta en Europa⁵, para hacer que la izquierda renuncie a sus metas socialistas y adhiera al capitalismo como única posibilidad de progreso y democracia. La derrota,

³ En otros trabajos analicé cómo en el marco de la democracia gobernable, la concepción conservadora de la democracia liberal se asimila como la idea de democracia en general, lo que induce a pensar que “se es democrático” sólo si se es liberal en su versión más conservadora.

⁴ El adjetivo “político-militar” no es reductible a la acción de las guerrillas en América Latina. Se plantea en sentido gramsciano: es un momento de crisis de dominación, tras una acción política que ha disgregado la fuerza política hegemónica del opresor, que por la máxima tensión de fuerzas puede tener reflejos militares. Que puede derivar en la pérdida de eficacia represiva del opresor y disgregarlo, o en sentido contrario en la derrota represiva-militar, y política, de los dominados.

⁵ Un exponente del tercerismo de aquellos años fue Carlo Rosselli. Véase *Socialismo liberal* [1930], México, Editores Mexicanos Unidos, 1977.

que fue infligida a la izquierda latinoamericana por la contrarrevolución capitalista, habría sido producto del marxismo por dos efectos del mismo: el “utopismo” (“voluntarismo”) y la “escasa adhesión de la izquierda a los principios democráticos”. El argumento, basado en falseamientos históricos y teóricos, tanto en relación al pensamiento del fundador de la filosofía de la praxis como a la historia misma, sustenta la muy difundida *teoría de los dos demonios*. Que responsabiliza por igual a fascistas y marxistas por la “crisis de la democracia”. La contrarrevolución es justificada como reacción comprensible a “la revolución” (en realidad, toda forma de ascenso de las luchas populares), con lo que se niega por principio la legitimidad de la lucha contra la opresión, la desigualdad y la injusticia; el efecto es convertido en causa. Sólo en un segundo momento los liberales conservadores condenan los aspectos represivos de la contrarrevolución que se extienden sobre toda la sociedad.

Estos argumentos para desradicalizar a la izquierda (que no vaya a las raíces), se refuerzan con la crisis del “socialismo real”. Se induce a la izquierda a renunciar a sus objetivos anticapitalistas “porque provoca a los enemigos y pone en riesgo a la democracia”, por un lado; y porque además “es inútil” dado el “fracaso del socialismo”. Este, que es un argumento de la derecha, se hace pasar como un pensamiento de *izquierda democrática moderna y realista*⁶. Con falseamientos históricos y teóricos se reinterpretan los “datos” para ofrecer conclusiones que anticipadamente se querían demostrar. Buena parte de la izquierda tomó como ciertos los “fundamentos” de la *teoría de los dos demonios*, renegando de su lucha por los costos humanos y político impuestos por la contrarrevolución; y también aceptando la versión del “marxismo” dada por la derecha.

Es cierto que en América Latina hubo experiencias de voluntarismo en las concepciones políticas de algunos “marxistas”. Para empezar, no son deducibles de la teoría de Marx (quien aclaraba siempre no ser “marxista” deslindándose de sus vulgarizadores, que no divulgadores)⁷. Enseguida, no

⁶ Un buen ejemplo es *La utopía desarmada* de Jorge G. Castañeda, difundida como obra de un izquierdista moderno, que pocos años después no ocultó su connivencia con Carlos Salinas de Gortari y su adoración al imperio del norte. México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1993.

⁷ Los errores de algunos “marxistas”, como explica Gramsci, son producto también de la difusión de las removedoras ideas de la filosofía de la praxis en las masas populares: “Tal vez pueda probarse que muchos supuestos teorizadores del materialismo histórico han caído en una posición filosófica análoga a la del teologismo medieval [...] un gran movimiento de renovación moral e intelectual, en cuanto se encarnaba en las amplias masas populares [...] iba a tomar inmediatamente formas groseras y hasta supersticiosas, y que eso era inevitable por el hecho mismo de que el protagonista, el abanderado [...] era el pueblo [...] y no una pequeña aristocracia de grandes intelectuales”. Carta a Tatiana Schucht, cárcel de Turi, diciembre de

todo lo que se califica como voluntarista lo era, aunque fuese derrotado o fracasara. El *voluntarismo* cree que el cambio es realizable independientemente de las condiciones internas al capitalismo; empero, la derecha pretende hacer pasar como *voluntarismo* el fin socialista mismo, es decir, la voluntad consciente y racional en pos de la emancipación humana, luchando contra el capitalismo porque éste no la permite. Pero, sobre todo, el que hubiera en América Latina expresiones de un “marxismo” vulgar y dogmático, ajeno al marxismo mismo pero actuando en su nombre, no es la *causa* de la brutal reestructuración del capitalismo, impuesta con la destrucción física y orgánica de todas las fuerzas que la resistían o pudieran resistirla. Con esa “teoría” la derecha culpabiliza a la izquierda por haber luchado por la verdadera democratización de nuestras sociedades.

Mucha de la izquierda que renegó del marxismo lo hizo sin conocerlo, y otra lo hizo admitiendo sus propias limitaciones teóricas pero atribuyéndose las al marxismo. Y casi todas asimilaron el fracaso del socialismo en la Urss⁸ a su derrota político-militar, que no tuvo relación con aquél. Contribuyeron así –aun involuntariamente– a la ideologización de derecha para negar la filosofía de la praxis como tal y con ello la crítica al capitalismo. En América Latina esta sigue siendo una discusión pendiente, que por omisión avala las mentiras y falseamientos de toda laya, admitidas vergonzantemente por buena parte de la izquierda.

Cuando el capitalismo es indefendible por sí mismo, sólo enterrando al marxismo y a la finalidad socialista es que residualmente se hacen emerger sus “virtudes”. Y desde esa plataforma argumentativa puede presentarse al

1930. En Antonio Gramsci, Antología selección. traducción y notas de Manuel Sacristán, México, Siglo XXI Ed., 1970, ps. 259-260.

⁸ El fracaso del socialismo en la Urss no es atribuible a la filosofía de la praxis, y tampoco al proyecto defendido por Lenin en los 7 años que estuvo al frente de la transformación revolucionaria de ese país, aunque tras su muerte se actuara en nombre del “marxismo-leninismo”. Tampoco es conocido el pensamiento de Lenin, quien combatió hasta sus últimos días las concepciones deformantes del proyecto socialista, entre otras, el centralismo ruso, la liquidación de la autonomía de los sindicatos obreros y el debilitamiento de la democracia de los soviets, por y con el burocratismo estatal. Baste ver sus escritos “Contra la burocracia”, “Sobre la Inspección Obrera y Campesina”, “Más vale poco pero bueno”, “Carta al Congreso” (conocida como su testamento político) y la compilación de sus dictados en “Diario de las secretarías de Lenin”. Publicados en *Cuadernos de Pasado y Presente*, núm. 25, Córdoba, 1971. Como enseña Adolfo Sánchez Vázquez, el poscapitalismo que hubo en la Urss detuvo su tránsito hacia el socialismo, porque si bien socializó los medios de producción, no socializó el poder, siendo ésta una condición ineludible para el socialismo, a su vez larga fase de transición. El tránsito de la sociedad capitalista a la sociedad socialista quedó a medias, razón por la cual ese no era “socialismo real”. Véase *De Marx al marxismo en América Latina*, México, Ed. Itaca-Buap, 1999.

liberalismo como la única ideología y concepción democrática y liberadora. Para ello se disocia al liberalismo de la burguesía, presentándolo como una “idea” universal de libertad y democracia. El desconocimiento que también tiene la izquierda latinoamericana respecto al liberalismo, como programa político burgués y como doctrina legitimadora de su poder, facilita la ofensiva ideológica de la derecha. En particular, la que acusa a la izquierda de “escasa adhesión a los principios democráticos”. A “sus” principios democráticos, que la derecha realiza en la democracia gobernable. Y de cuyas virtudes ya no puede hacer gala⁹.

Así, haciendo padecer a la izquierda los horrores del terrorismo de Estado, y endilgándole “la crisis de la democracia”, el tercerismo conservador logra imponerse mediante la trastocación de las taxonomías políticas en América Latina. Tras las dictaduras, las transiciones colocaron como eje dicotómico el de “civiles-militares”, lo que permitió asimilar los civiles a *democráticos* y los militares a *autoritarios*. El cambio de régimen político colocó a la *clase política civil restaurada* como una entidad democrática indiferenciada; lo que permitió borrar la participación y responsabilidad de la derecha civil durante las dictaduras y el que sea la principal beneficiaria de la reestructuración capitalista al amparo de las dictaduras militares y los autoritarismos civiles. Ese sector de la derecha pudo, durante varios años, presentarse como el “centro” en el sistema de partidos; “derecha”¹⁰ quedó asociada a los militares y a los que no participaron en las negociaciones para la transición. En tanto que la izquierda –donde aún existía– exhibió con orgullo el haber sido protagonista fundamental de la resistencia contra las dictaduras, legitimada como actor *democrático* y no tanto como *izquierda*. La imposición de la concepción de derecha de la *democracia como moderación y desradicalización* compelió a la izquierda a demostrar sus credenciales democráticas con un corrimiento al centro. Cuando eran “reaccionarios” quienes defendían el socialismo y “progresistas” los que festejaban el advenimiento del dominio casi incontestado del capitalismo, convertido en *economía de mercado*, la capacidad de manipulación ideológica de la derecha llegó al cenit.

⁹ El más reciente informe del Pnud compendia las inquietudes que desde hace varios años tienen los ideólogos de las clases dominantes, que no logran convencer de las virtudes de la democracia liberal realmente existente. *La democracia en América: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Informe sobre la democracia en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), 2004.*

¹⁰ De derecha, más allá de las relaciones espaciales en los sistemas partidarios, son la concepción y postura de quienes promueven la desigualdad y la justifican como el motor del desenvolvimiento social. Quienes favorecen la reproducción del capitalismo realmente existente son de derecha más allá de sus declaraciones.

Sin embargo, en poco más de un lustro, la debacle económica y social en América Latina impuso la crítica al neoliberalismo, que fue polarizando el campo “democrático” entre sus defensores y sus críticos. Esa contradicción fue sobreimpuesta –más empírica que analíticamente– a la contradicción entre derecha e izquierda, respectivamente.

Con el soporte de las luchas y resistencias populares, el orgullo de pertenecer a la izquierda se recuperó, aunque con superficialidad en las definiciones: sus señas de identidad son las de *democrática*, *antineoliberal* y *progresista*; ya no anticapitalista.

Desprestigiada, pero no a la defensiva, la derecha impone la “interpretación” de la nueva coyuntura traduciendo la oposición *neoliberales-antineoliberales* (transmutada en “derecha-izquierda”) a *antiestatistas-estatistas*, y más precisamente como *fundamentalistas de mercado-estatistas*, los nuevos dos demonios o dos “extremismos”. Entre ellos, una vez más el tercerismo conservador se autoasigna un “nuevo centro”: “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”¹¹, que se convierte en santo y seña de la versión actual de la tercera vía.

El tercerismo, insisto, es la estrategia de una derecha más lúcida y política para absorber las contradicciones inherentes a la reproducción del capitalismo en su fase histórica actual: especulativo, rentista, explotador, excluyente, depredador. Contradicciones que se agudizan con cada éxito capitalista, y que generan objetivamente la necesidad y vigencia históricas de la izquierda. Los éxitos ideológicos de la derecha tercerista consisten en “reinterpretar” las contradicciones y construir los “extremos” adecuados para colocarse como “centro”, y desde allí cooptar o neutralizar a la izquierda. El “extremo derecho” es proporcionado por la propia reproducción capitalista, con su permanente violencia económica, que requiere de formas más directas, menos mediadas, de dominación. A las que apela toda la clase dominante cuando es necesario. Pero hay un sector de los dirigentes políticos e ideológicos de la clase, una derecha pragmática, con mayor flexibilidad política, que ha sabido renunciar a ellas cuando pierden efectividad. Sólo en ciertas coyunturas este sector más lúcido se diferencia de las posturas tradicionales de la derecha. Son diferencias tácticas en el ejercicio de la dominación; que suelen encubrirse con declaraciones doctrinarias, pero que responden a objetivos comunes. De hecho, y ya lo hemos comprobado en América Latina, cuando las vías “más políticas” no dan resultado, sus promotores ocasionales también renuncian a esas políticas de “centro”. Más aún, hay una suerte de división del trabajo, en la que la

¹¹ Anthony Blair, *La tercera vía*, Madrid, Grupo Santillana-Ediciones El País, S.A., 1998, p. 92.

existencia del “extremo de derecha” es funcional a las adecuaciones tácticas, la vieja historia del *policía malo y el policía bueno*.

Para que el tercerismo de derecha funcione necesita un “extremo izquierdo”. Lo es, por definición, toda postura anticapitalista y antisistémica. Por las razones comentadas, se ha difuminado la presencia del “extremo izquierdo”, corriéndose al centro o al centroizquierda, lo que permite a la derecha tercerista ocupar su posición “intermedia” mucho más desplazada hacia la derecha. Requiere de menos mediaciones para llegar al mismo objetivo, con mucho menor creatividad teórica e ideológica, y política, que la que necesitó hace medio siglo cuando tuvo que embarcarse en el Estado de bienestar para neutralizar el anticapitalismo de las masas en el centro capitalista, y en América Latina con las distintas versiones desarrollistas. Resulta paradójico que cuando la brutalidad de esta fase histórica del capitalismo requiere de mayores esfuerzos y recursos para legitimarlo, y cuando amplios sectores populares reclaman y luchan por cambios, la derecha pueda mantener la conducción ideológica y política sin mayor dificultad, e incluso pueda mimetizar su agenda conservadora como progresista, e imponérsela a la izquierda.

Antiestatismo y estatismo

La tercera vía actual se presenta como la posición opuesta simultáneamente a los “extremos” del “antiestatismo” o “fundamentalismo de mercado”, y del “estatismo” de la izquierda (de “las izquierdas” socialdemócrata y marxista, plural en sí mismo discutible para el presente). Es un doble falseamiento, tanto de la caracterización de sus *opuestos*, como de la posición propia, que de ninguna manera es de equidistancia.

El llamado fundamentalismo de mercado neoliberal es un encubrimiento del liberalismo económico, sostenido por el discurso eminentemente doctrinario con que éste combate ideológicamente al socialismo y al Estado de bienestar, pero que nada tiene que ver con las prácticas económicas liberales. Tanto en la anterior fase liberal del capitalismo central (1850-1873), como en la actual, el Estado cumple un papel fundamental en la expansión y acumulación capitalistas, interviniendo intensamente en su favor: reprimiendo y disciplinando a la fuerza de trabajo; modificando la legislación; conquistando mercados; con políticas fiscales, monetarias y arancelarias *ad hoc*; transfiriendo recursos al gran capital; socializando sus deudas y privatizando las ganancias. En realidad las diatribas contra el Estado se dirigen exclusivamente contra sus funciones sociales, las que contemplen intereses distintos al capital, que limiten su uso patrimonial por la clase dominante. Las críticas sinceras al

neoliberalismo han dado luz sobre algunas de esas prácticas, pero sin liberarse del todo de la sinonimia entre interés empresarial e *interés general*, aceptando la presunción de que el capital siempre provee empleo, imposible de sostener ante el predominio del rentismo y la especulación.

El “estatismo” no es el signo identitario de la izquierda. Lo que la define es su búsqueda de la emancipación humana, sólo posible con la igualdad social. El Estado, que cristaliza las relaciones de poder entre las clases, es expresión de los procesos sociales en que estas relaciones de poder se transforman; y a la vez, si esto último ocurre, es un instrumento para transformarlas. La de izquierda no es (no debe ser) una concepción a favor del Estado a ultranza, abstracta y neutra, sino inherente a las metas de democratización económico-social –y por lo tanto política– en su más vasta dimensión. Lo que la derecha denomina tramposamente “estatismo de izquierda” es que ésta defienda las conquistas sociales populares institucionalizadas tras una larga historia de lucha, y que persiga la institucionalización de nuevas conquistas. El Estado que rechazan los neoliberales-posliberales es el “de bienestar”, al que presentan como creatura de la izquierda –también la latinoamericana¹²– y que caracterizan como: el producto de decisiones políticas de las burocracias estatales que responden a “intereses creados” sin considerar los requisitos para el funcionamiento sano de la economía (mercado), causantes de las crisis.

Se trata de una caricatura que oculta que el Estado de bienestar es ante todo un Estado capitalista, contradictorio pero eficaz para garantizar la dominación burguesa, establecido en circunstancias históricas en que el ascenso de las luchas de los trabajadores la ponen en riesgo. Que tiene que incluir algunos de los intereses de los dominados (mediaciones) para estabilizar la dominación capitalista; y que al hacerlo beneficia al capital, cuando éste está comandado por las fracciones productivas (consumo y producción en masa, empleo), fracciones burguesas que son poderosos “intereses creados” actuando en y sobre el Estado. La caricatura encubre que el papel de la burocracia es precisamente el de subordinar social y políticamente a los trabajadores para transformar sus *conquistas* en *clientelismo*, como base política de la conducción burguesa del Estado. Y que se trata del Estado en el centro del sistema capitalista, que compensa los costos capitalistas de esa redistribución del excedente con la intensificación de la extracción de plusvalía relativa, pero sobre todo con las transferencias de valor provenientes de la periferia dependiente.

¹² Véase, entre otros de su estilo, el *Manual del perfecto idiota latinoamericano*, de Plinio Apuleyo Mendoza, Carlos Alberto Montaner y Álvaro Vargas Llosa, con presentación de Mario Vargas Llosa, México, Plaza y Janés, 1996.

En América Latina, sólo excepcionalmente ha habido ciertas formas de Estado de bienestar que integraron parcialmente a los sectores urbanos vinculados a la limitada industrialización, no así a vastos sectores campesinos y a todos los indígenas (la mayoría de la población en buena parte de los países); y que han sido siempre economías estructuradas y sobredeterminadas por su inserción dependiente al capitalismo mundial, lo que –salvo excepcionales coyunturas– produce una permanente sangría de riqueza con la complicidad de las beneficiadas oligarquías criollas y sus burocracias locales.

Parte no desdeñable de la intelectualidad latinoamericana de izquierda hace suya la caricatura que la responsabiliza de la crisis. Introyecta la acusación de los conservadores de haber “sobrecargado con demandas” (Huntington)¹³ al Estado, y por ende al mercado, por defender las relativas conquistas del trabajo frente al capital obtenidas con sacrificio y hasta sangrientas luchas. Se autoinculpa de la burocratización y del clientelismo que sostuvo a los partidos tradicionales de la derecha. Hace suya la máxima neoliberal de que “para distribuir hay que producir”, haciendo a un lado la cuantificación de la masa de valor producida por el trabajo de los latinoamericanos, de elevada productividad por su intensidad, transferida al centro del sistema y concentrada en pocas manos en la región. Acepta como pecado propio las concepciones desarrollistas de las que ahora se siente obligada a “renegar”, olvidando –y en muchos casos desconociendo– que esa concepción burguesa del desarrollo fue rigurosamente criticada por intelectuales y por varios (no todos) partidos de la izquierda latinoamericana¹⁴. La renuncia al marxismo en las nuevas generaciones es facilitada por la desaparición física de casi toda la generación que teorizó críticamente sobre el capitalismo latinoamericano dependiente. Las nuevas generaciones no conocen esa obra que ha sido desterrada de la academia. En los partidos de izquierda, más precisamente de centroizquierda, hay intelectuales de peso que en décadas pasadas fueron desarrollistas, algunos de ellos funcionarios internacionales; son los que renegando de sus limitaciones adoptan más entusiastamente las concepciones de tercera vía.

¹³ Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanki, *La gobernabilidad de la democracia*, 1975. Informe del Grupo Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral.

¹⁴ Que frente al neoliberalismo el período del desarrollismo pueda ser recordado con nostalgia, por su mayor (pero relativa) distribución del ingreso y por los mayores márgenes de autonomía de los estados que produjo en algunos países y épocas, a lo que realmente se opone el neoliberalismo, no permite olvidar que fue un modelo de desarrollo capitalista estructuralmente dependiente, que favoreció la concentración capitalista y la transnacionalización de las economías.

Como se ha dicho, la tercera vía declara una oposición doble: a un falsificado *fundamentalismo de mercado* que “no ha resuelto la pobreza” y a un falsificado *estatismo* que “no reconoce el papel necesario del mercado para generar riqueza”. Les opone una glamorosa fórmula: “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”, cuya ambigüedad permite llenarla con cualquier contenido. Los terceristas se lo asignan: más Estado al servicio del capital.

Aunque los terceristas se presentan como contrarios a “un fundamentalismo de mercado que promueve un individualismo a ultranza que abandona a todos a sobrevivir como puedan”, en realidad, la tercera vía es una crítica contra el bien-estar¹⁵, contra los derechos sociales universales, vehiculizada por la crítica de derecha contra el Estado de bienestar. Los que resisten y conservan algunos derechos son calificados como “privilegiados”, son convertidos en los enemigos de quienes los han perdido (se los han quitado). Según dicen, los primeros son los *intereses creados* (sindicatos) que alimentan la opresión de las burocracias estatales que favorecen a las “minorías” y discriminan a la “gente común”. Los segundos son la *sociedad civil* que debe recuperar sus capacidades de “elección y acción”. Que debe ser “empoderada” para que se libere de la pérdida de independencia personal por la tutela de las burocracias y el asistencialismo del *Welfare*, para que “salga adelante por sí misma”. Si alguno carece de ciertas “capacidades” para hacerlo, el Estado debe proporcionárselas de manera focalizada: “igualdad de oportunidades”. El Estado debe financiar la infraestructura, la inversión en ciencia y tecnología, y la capacitación de la fuerza de trabajo, para que las empresas progresen... y creen empleo. Con la “creación de capacidades mundiales” llegarán a su fin los empleos para toda la vida (*dead-end jobs*); retórica aparte, el fin de la estabilidad laboral no es por movilidad hacia trabajos con salarios superiores, sino hacia la precariedad contractual de un mercado de trabajo “flexible”. Y mediante un sistema de vales o “becas-crédito”, el Estado da crédito focalizado al consumo de pobres y clase media en la educación, salud y seguridad social, una vez que éstas han sido privatizadas. Los pobres “eligen” dónde consumir, y se hacen cargo de las funciones que el Estado abandona (particularmente educación y seguridad), en esto consiste el tal “empoderamiento”. El Estado abiertamente subsidia al capital privado, lo que financia, entre otros, reduciendo el gasto público social. No hay diferencia alguna entre estas políticas “progresistas” con la privatización neoliberal de servicios que, junto a las políticas sociales

¹⁵ Para debatir con la tercera vía es necesario distinguir entre el *Welfare* (Estado de bienestar) y el *well-being* (la satisfacción de las necesidades humanas), que es asimilada al primero y desechados a un mismo tiempo.

focalizadas del neoliberalismo, van en el paquete de la “descentralización”. Lo que cambia es la retórica¹⁶.

El neoliberalismo “fracasó” –dicen los posliberales– porque el mercado libre no “resolvió” la pobreza ni la estabilidad macroeconómica. Los intelectuales y políticos de izquierda latinoamericanos lo repiten encantados: aceptan como cierto el discurso neoliberal que decía que ésos eran los objetivos de la reestructuración conservadora del capitalismo, cuando sus verdaderos objetivos eran la liquidación de la fuerza socio-política del trabajo para recuperar la tasa de acumulación y sobre todo la de ganancia, mediante sobreexplotación, concentración del ingreso y saqueo transnacional. El neoliberalismo no fracasó, fue trágicamente exitoso. Pero el argumento del “fracaso del neoliberalismo”, muy *progresista*, legitima moralmente a los *nuevos críticos* terceristas. También logran legitimarse “teóricamente” cuando declaran que la competencia perfecta y los equilibrios de mercado proclamados por los neoclásicos no son ciertos porque la acción no es tan racional y hay una información imperfecta. Sobre tal *hallazgo* es que fundamentan el “nuevo” papel que el Estado debe cumplir (*neoinstitucionalismo*) para “corregir los defectos del mercado”, para hacer funcionar “correctamente” al que siguen proclamando como la “locomotora de la economía”. Su metáfora europea es: “Queremos una sociedad que aprecie a los buenos empresarios tanto como a los artistas o a los futbolistas, y que valore la creatividad en todas las esferas de la vida”¹⁷.

Una intelectualidad de izquierda que tomó como cierto el doctrinarismo del liberalismo económico (“antiestatismo”) y que acepta que su identidad se define por el “estatismo”, cuando escucha la frase “más Estado” cree encontrar al *progresismo*. Pero la tercera vía asigna al Estado una función subsidiaria al mercado, que en nada se diferencia del neoliberalismo, como veremos.

La tercera vía ha sido popularizada y legitimada como un programa de “nueva izquierda” por los partidos europeos que fueron socialdemócratas décadas atrás; que con el discurso de oposición al fundamentalismo de mercado, en la segunda mitad de los noventa derrotaron electoralmente a los partidos conservadores que gobernaron por más de una década. Pero la tercera vía no

¹⁶ Esta apretada e incompleta síntesis puede cotejarse con los manifiestos programáticos de los Nuevos Progresistas de Estados Unidos: *Rebuilding the Road to Opportunity* (1982); *Renewing America's Promise* (1985); *The New Orleans Declaration: A Democratic Agenda for the 1990s* (1990); *The New American Choice Resolution* (1991). Repetida literalmente por la copia europea.

¹⁷ Tony Blair y Gerhard Schroeder, *La tercera vía. Europa: The Third Way-Die Neue Mitte* (La tercera vía-el nuevo centro) (8 de junio de 1999). Versión original publicada en Martin Jacques (ed.), *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Barcelona, Icaria, 2000, p. 30.

nace en Europa sino en Estados Unidos, y se ejecuta mediante el “Consenso de Washington”¹⁸. Que pocos años después esa tercera vía fuera *vendida* en América Latina como las políticas para “ir más allá del Consenso de Washington” no es una paradoja, es el signo de la tragedia intelectual y política.

La tercera vía mediante el Consenso de Washington

La tercera vía se oficializó como la “nueva filosofía pública” en la *Plataforma del Partido Demócrata 1992*¹⁹ que puso en práctica William Clinton durante sus dos presidencias (enero 1993-enero 2001). La versión europea es copia de la original, tan “progresista” una como la otra.

Pero el programa de “tercera vía” comenzó a ser formulado desde comienzos de los años ochenta por los *Nuevos Demócratas* (ND), un grupo creado por Al From en 1982, integrado por demócratas conservadores del sur, neoconservadores y neoliberales. En febrero de 1985 los ND crearon el *Democratic Leadership Council* (DLC) como instrumento para incidir ideológica y políticamente sobre el aparato del Partido Demócrata. Entre sus fundadores está Al Gore, y Clinton se incorpora muy poco tiempo después. El programa del DLC concreta el largo camino trazado por los neoconservadores (*Neoconservatives*)²⁰ para enfrentar y derrotar al pensamiento crítico que cobró fuerza

¹⁸ En 1989 John Williamson decía que en Washington había consenso sobre diez temas de política económica para el reajuste estructural en América Latina: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad. En «What the Washington Consensus Means by Policy Reforms?». J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, Washington, D.C., The Institute for International Economics, 1990.

¹⁹ Dice, en su página 3: “We reject both the do-nothing government of the last twelve years and the big government theory that says we can hamstring business and tax and spend our way to prosperity. Instead we offer a third way”. Democratic National Committee, *The Democratic Party Platform 1992* (“Rechazamos tanto el gobierno mínimo de los últimos 12 años como la teoría del gobierno grande que dice que nuestro camino de prosperidad es el de limitar los negocios y el del gasto público financiado con impuestos. En lugar de ello nosotros ofrecemos una tercera vía”).

²⁰ La ofensiva de los neoconservadores está plasmada en los trabajos de Samuel Huntington, por ejemplo, *El orden político en las sociedades en cambio* (1968), sus trabajos de la Comisión Trilateral, particularmente *La gobernabilidad de la democracia* (1975); y de liberales contra el Estado de bienestar, como John Rawls, con su *Teoría sobre la justicia* (1971).

desde 1968; y que ganó espacio en el Partido Demócrata en 1972, cuando las reformas McGovern-Fraser introdujeron cambios programáticos y político-organizativos en dicho partido, dando mayor peso a los movimientos de *minorías*, de derechos civiles y sociales, feministas, negros, jóvenes, ecologistas y pacifistas, pertenecientes en su mayoría a la generación de los *babyboomers* (nacidos en la segunda posguerra).

Los ND construyen la candidatura de Clinton, la imponen en el partido y lo llevan al triunfo electoral en 1992 después de 12 años ininterrumpidos de gobiernos republicanos. El triunfo de Clinton no es el de la “oposición” al reaganismo, sino el de un Partido Demócrata mimetizado con el conservadurismo Reagan-Bush (p). El objetivo inmediato de tal mimetización fue electoral, para ganarle a los republicanos su electorado tradicional, particularmente la clase media, así como para recuperar al electorado demócrata perdido entre los católicos, protestantes, blancos, y burócratas. El que vota por Clinton es un electorado sensible a la propuesta de renovación económica para superar la crisis (el doble déficit presupuestal y externo, empobrecimiento y desempleo) encapsulada en la apelación a los valores conservadores de la clase media (en contra del divorcio, aborto, homosexualidad, etc.). El lema de campaña de Clinton “It’s the economy, stupid” captó el malestar ante la recesión. Ante ese electorado Clinton exorcizó sus juveniles errores “liberales” (que en la nomenclatura estadounidense alude a posturas más “izquierdistas”), con un discurso y un programa en franca oposición al *pacto del Estado de bienestar*, con un arsenal valórico tradicionalista y con la promesa de reconstruir la hegemonía norteamericana a nivel global, perdida desde finales de los sesenta frente al avance del capitalismo europeo comunitario y el japonés. Cada derrota electoral, endosada al “igualitarismo de los viejos demócratas”, le permite al DLC avanzar –con el discurso anti-*reaganomics*, un enemigo ficticio– hacia el objetivo principal de derechizar al partido y reconducirlo a sus definiciones previas a 1968. Tras la derrota de noviembre de 1988 ante George Bush (p.), al mes siguiente el DLC crea un “grupo de guerrilla analítica”²¹, The Progressive Policy Institute (PPI), un *think tank* que toma como modelo a la republicana Heritage Foundation, con la cual converge y colabora. Los Nuevos Progresistas²² se presentan como el “centro vital”, que “no buscan el medio del cami-

²¹ Así lo denomina Kenneth Baer, admirador de los Nuevos Demócratas, que escribe su historia en *Reinventing Democrats. The Politics of Liberalism from Reagan to Clinton*, University Press of Arkansas, 2000. La referencia corresponde a la p.136.

²² La vieja *era progresista* fue la de 1901-1917 (durante las presidencias de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson), en la que se realizaron algunas reformas sociales de tipo caritativo con propósitos preventivos para impedir que las ideas socialistas y revolucionarias prendieran

no, sino un nuevo camino más allá de izquierda y derecha”²³: la palabra clave de la tercera vía es *beyond* (más allá). Es así que la agenda que entre 1968 y 1988 fue calificada como *conservadora*, es presentada sin modificarse como la *agenda progresista*.

El programa de tercera vía sintetiza el largo accionar ideológico de la élite conservadora bipartidista frente a la pérdida de hegemonía norteamericana desde la crisis de 1968-73, que añade al embate de la *guerra fría* contra el socialismo, el embate contra el Estado de bienestar. Para los ND la hegemonía militar había sido recuperada por los republicanos tras la primera guerra de Irak; la crisis de la Urss la consolidaría eliminando al enemigo principal, lo que permitiría atenuar el típico discurso reaccionario republicano, para hacerlo más “amigable” para el mundo. Pero aún estaba pendiente la reconquista de la hegemonía económica: el dominio estadounidense de la economía global es el *leit motiv* de la tercera vía que encabeza Clinton: “[...] aunque el sueño americano está inspirando a todos en el mundo, [Norte] América es lateral, es un gigante militar arrastrándose por la debilidad económica y la falta de visión”²⁴. El medio externo del objetivo hegemonista es una agresiva política internacional. El medio interno es el fortalecimiento del capital norteamericano eliminando las funciones sociales del Estado y reforzando las de estímulo empresarial (“El sector privado debe mantener la iniciativa, pero el gobierno tiene un papel indispensable”²⁵). Ambos frentes de la tercera vía necesitan de los valores conservadores. “El éxito en la economía global y la Defensa deben ir juntos [...] para conquistar el liderazgo militar y los mercados, la carga debe ser compartida con los aliados, con un nuevo papel de la ONU y de la Otan”.

entre los pobres. A favor de los industriales, el progresismo fortaleció al capitalismo y disminuyó el descontento social; a los no controlados se los reprimió; y con la entrada a la guerra en 1917, mediante el “patriotismo” se buscó una mayor incidencia internacional de Estados Unidos. Dio paso al conservadurismo gubernamental. A “progresista”, como “opuesto” a la *reaganomics*, se le añade otra connotación.

²³ En el discurso con el que Clinton asumió la dirección del DLC, en Cleveland, en 1991, dijo: “Ahora nuestra nueva opción rechaza completamente las viejas categorías y las falsas alternativas que ellas imponen. Lo que les acabo de decir ¿es liberal o conservador? La verdad es que es ambos y a la vez diferente”. DLC, Speech, May 6, 1991. “Keynote Address of Gov. Bill Clinton to the DLC’s Cleveland Convention”. La típica ambigüedad tercerista que a poco andar mostró su conservadurismo.

²⁴ Discurso de Clinton a los estudiantes de la Universidad de Georgetown, el 12 de diciembre de 1991, sobre *Un nuevo pacto para la seguridad [norte]americana*, DLC, December 12, 1991, Speech: “A New Covenant for American Security”, Remarks to Students at Georgetown University, by Governor Bill Clinton.

²⁵ DLC, November 20, 1991, Speech: “A New Covenant for Economic Change”, Remarks to Students at Georgetown University, by Governor Bill Clinton.

La primera meta es la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte²⁶, y dice Clinton: “Deberíamos establecer acuerdos similares con toda América Latina, porque los países ricos se harán más ricos ayudando a los otros países a hacerse fuertes socios comerciales”. Para que puedan ser receptores de las exportaciones norteamericanas deberían reducirse sus deudas, agrega. Claro que la deuda externa no se reduce, son las privatizaciones y liberalizaciones impuestas por Estados Unidos las que solventan su expansión. Y para “ganar la guerra y la paz”, dice el candidato, el peso de las ideas es fundamental para la seguridad nacional: tanto en las acciones de inteligencia, que deben tener una más “sofisticada comprensión de las condiciones políticas, económicas y culturales que pueden detonar conflictos”, como en “la promoción del pluralismo democrático y los mercados libres”. Además de la National Endowment for Democracy (NED, creada por Reagan), de la AID, la Usia y la expansión de medios de comunicación para promover la libertad –dice Clinton–, “así como Kennedy creó los Cuerpos de Paz, deberíamos crear los Cuerpos para la Democracia que envíen a miles de talentosos expertos voluntarios [norte]americanos a los países que necesiten su asesoría legal, financiera y política”. En lugar de ayudar a los gobiernos, hay que hacerlo primordialmente a organizaciones privadas de la sociedad.

La estrategia internacional de Clinton continuó a la de Carter²⁷, que Perry Anderson denomina “neoimperialismo de humanismo militar” operando como “el escudo ilustrado de los derechos humanos en la nueva hegemonía mundial”²⁸; con ella Clinton justificó su intervención militar en Yugoslavia. Justamente en 1982 (año de creación del grupo de los ND), James Carter y el ideólogo latinoamericano de la tercera vía, Fernando Henrique Cardoso, crearon el Diálogo Interamericano. Instrumento para una *vía política* “alternativa” a la *vía militar* de las “políticas de contención” conducidas por Henry Kissinger (que tenían su *think tank* en el Comité de Santa Fe): el “imperialista bueno” se refuerza con cada acción del “imperialista malo”. El nuevo panamericanismo que se propone crear cuando en los años ochenta la OEA había per-

²⁶ Clinton concreta el TLCAN en 1993 con su contraparte tercerista, Carlos Salinas de Gortari, el más radical reestructurador neoliberal de México, que declara como doctrina oficial de gobierno el Liberalismo Social. El 1º de enero de 1994, cuando el TLCAN comenzó a operar, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se alzó en armas.

²⁷ Carter accede a la presidencia (1977-1981) con el apoyo de sus colegas estadounidenses en la Comisión Trilateral a la que él pertenecía, y a quienes coloca en puestos clave en su gobierno. En 1985, Carter organizó en Atlanta una recepción para que el DLC recaudara fondos, como consigna Kenneth Baer en la p. 73 de su libro, ya citado.

²⁸ Perry Anderson, “La batalla de ideas en la construcción de alternativas”, ponencia presentada en la Asamblea General de Clacso en La Habana, en noviembre de 2003.

dido eficacia para Estados Unidos, comienza a dar frutos en los años noventa. Con especial participación de los ideólogos del consenso posliberal, el Diálogo Interamericano se ofrece como un canal de *lobbyismo* en Estados Unidos para varios dirigentes de izquierda que podían ganar elecciones, y contribuye a limar las aristas del antiimperialismo en la región²⁹.

Aunque la tercera vía estadounidense se ejecuta en su frente externo mediante el “Consenso de Washington”, en esos años en América Latina el discurso del *fundamentalismo de mercado* encubría la funcionalidad de las políticas de “reajuste” neoliberal con aquélla. Así suele ocurrir con las teorías, ideologías y programas políticos del centro del sistema impuestos en los países dependientes, los tiempos están desfasados y las imágenes, aunque similares, aparecen invertidas: en Estados Unidos se implementa la tercera vía como “oposición al fundamentalismo de mercado”, que se ejecuta en América Latina con *shocks* neoliberales; cuando en Estados Unidos los ND ya se desligan de la tercera vía para poder ganarle las elecciones a George W. Bush³⁰, la tercera vía es impuesta en América Latina como el *programa progresista*. Esto es posible porque la intelectualidad domesticada que se cree cosmopolita porque se recrea en las ideologizaciones del centro y las repite, es parroquial, y por ello un instrumento dócil. Pero tampoco la intelectualidad crítica ha desnudado e impedido tales burlas. En realidad, a la derecha sólo le preocupan las masas populares.

Fue en la segunda mitad de los noventa –cuando la derecha admitió que en nuestra región había una crisis de gobernabilidad debido a la emergencia y extensión de las luchas y se verificaba un consistente crecimiento electoral de la izquierda– que decidió reciclar su discurso como *posliberal* para imponer sus propios contenidos a las críticas al neoliberalismo: reducirlo al *fundamentalismo de mercado* para presentar su “alternativa tercerista” como “oposición” y “superación del neoliberalismo”. Falsificando el objeto de los rechazos, podría neutralizárselos. La consigna de los terceristas latinoamericanos podría haber sido “It’s the politics, stupid”.

²⁹ El Diálogo Interamericano tuvo importante participación en la gestación del proyecto de la derecha venezolana para destituir al presidente Hugo Chávez mediante el referendo, en el que Carter tuvo un papel central.

³⁰ En su campaña presidencial del 2000, el activo Nuevo Demócrata Al Gore vuelve al discurso y la base social de los “viejos demócratas” de la mano de su asesora Elaine Kamarck, autora de *The Politics of Evasion* (1989), que fue el más virulento ataque contra los “viejos demócratas”. Tras la nueva derrota ante Bush (h), en febrero de 2005 el Partido Demócrata elige a Howard Dean como su presidente, catalogado años atrás como “izquierdista radical”. También el tercerista Joseph Stiglitz hace su deslinde en plena campaña en 2003.

El *consenso posliberal* se impone con sorprendente eficiencia y rapidez; la acción mancomunada de los ideólogos³¹, con sus centros de elaboración, y algunos políticos lúcidos, disciplina en primer lugar a la clase y se impone luego como sentido común. Las semillas teóricas de la metamorfosis ya estaban sembradas³², facilitando la credibilidad de la retórica ideologizadora de la derecha ahora “antineoliberal”, a la que en algunos casos se la convierte en aliado, o se la mira con aquiescencia como apenas un *adversario*.

La gestación del *consenso posliberal* es una operación internacional porque así es la clase dominante, en la que los políticos e ideólogos latinoamericanos tienen protagonismo e iniciativa. Basta relevar la organicidad y simultaneidad de las acciones y discursos para demostrar que no hacemos “teoría conspirativa”.

El tercerismo del Banco Mundial y del BID

En la estrategia de tercera vía de Estados Unidos hacia América Latina, el papel protagónico de las instituciones financieras internacionales es el de reforzar coercitivamente las acciones de las clases dominantes locales, condicionando los financiamientos para países altamente endeudados y descapitalizados. Aunque las Ifis son comandadas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, tienen entre sus principales funcionarios e ideólogos a connotados miembros de la élite de poder latinoamericana que viabilizan los intereses imperialistas, por lo que en sentido estricto no son imposiciones “externas”. Hay una división del trabajo en la consecución de los objetivos comunes: el FMI se concentra en la “reforma económica”, el Banco Mundial opera en ésta a través de la “reforma del Estado” y las “reformas sociales”, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que financia políticas sociales, participa en la “reforma gubernamental” y en la “reforma política”. Estas diferencias funcionales son útiles para que el BM y el BID encabecen la tercera vía para América Latina, desmarcándose del FMI como “tecnocrático fundamentalista de mercado”. El BID, con un director latinoamericano, Enrique Iglesias, por su arraigo en la clase política sistémica de la región mimetiza con mayor facilidad los intereses imperialistas que

³¹ Entre los ideólogos del posliberalismo hay empresarios como el mexicano Carlos Slim, ferviente “crítico” del neoliberalismo, que en 2004 salta al **cuarto** lugar en la lista de los más ricos del mundo, según la revista *Forbes*.

³² Gary Becker (“capital humano”) y John Rawls (“igualdad de oportunidades”), entre otros, ya habían sido mentores de las políticas sociales neoliberales desde 1991-1992.

representa, cosechando menor aversión³³. El BM remoja su imagen desde 1997 bajo la conducción de Joseph Stiglitz, quien fue el Jefe de Asesores Económicos del presidente Clinton (1993-1997), un Nuevo Demócrata³⁴ mentor intelectual de la tercera vía³⁵.

El proyecto tercerista del BM se dirige a promover “la reforma institucional para el éxito de la reforma económica”. El Estado tiene cinco tareas fundamentales para alcanzar el “desarrollo”: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables y defensa del medio ambiente³⁶. Reconoce que estas tareas han sido consideradas desde tiempo atrás (en efecto, son las mismas que el BM planteó en 1991 como protagonista del “Consenso de Washington”³⁷), pero presenta como “novedad” una relación complementaria entre Estado y mercado, que realmente no modifica el principio de subsidiariedad de años anteriores.

Con el marco retórico sobre la pobreza y la necesidad de “invertir en la gente”, que estaba ya presente en 1991, tanto el ID97 como el manifiesto de

³³ El BID se atribuye un papel “pionero” y afirma que “el conocimiento que tiene el Banco sobre la cultura de la región, el diálogo especial que mantiene con los países y la experiencia acumulada, le dan una ventaja comparativa para el desarrollo de programas de modernización del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil...” *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*, marzo de 1996, pp. ii y 13.

³⁴ Dice Stiglitz: “En tanto que Nuevos Demócratas, teníamos la sensación de que nuestro futuro político exigía que dejáramos en paz el sambenito de ‘recaudar y gastar’ que tanto había perjudicado la imagen de los demócratas... aunque ello hiciera menos por cambiar las percepciones del electorado de lo que habría cabido esperar; y prácticamente nada por cambiar la retórica republicana”. *Los dorados noventa. La semilla de la destrucción*, México, Taurus, 2003, p. 87. Aunque ahora establezca el deslinde, admite su pertenencia anterior.

³⁵ Rememora Stiglitz: “Quizás nuestra más importante contribución en este período fue ayudar a definir una nueva filosofía económica, una “tercera vía”, que reconoce el importante pero limitado papel del gobierno [...] La investigación que había estado realizando durante los anteriores 25 años proveyó los fundamentos intelectuales de esta “tercera vía”. *Autobiografía*, en nobelprize.org

³⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo 1997: el Estado en un mundo en transformación*, p. 4. En lo sucesivo: ID97.

³⁷ En 1991 el BM decía: “La cuestión intervención vs. *laissez faire* es una dicotomía muy popular pero falsa [...] los mercados no pueden operar en el vacío, necesitan un marco regulatorio y legal que sólo los gobiernos pueden proporcionar. Y en muchas otras tareas se ha demostrado que muchas veces los mercados son inadecuados o fracasaron completamente [...] si los dos trabajan juntos, la evidencia sugiere que el total es mayor que la suma de las partes y los resultados han sido espectaculares”. *Informe mundial sobre el desarrollo 1991*, pp. 1-2. En lo sucesivo: ID91.

tercera vía *Más allá del Consenso de Washington*³⁸ enfocan la etiología de la pérdida de ritmo del crecimiento en que el capital carece todavía de las seguridades suficientes para invertir, y aducen las siguientes causas (que sintetizo en sus propios términos): se mantiene el síndrome de ilegalidad que no garantiza plenamente la propiedad (déficit legales, burocratismo e ineficiencia judicial); la información es imperfecta e insuficiente (transparencia), como también lo es la confiabilidad de la burocracia media y baja (corrupción); persisten las imposiciones de los intereses creados que se oponen al interés general; los políticos no garantizan sus compromisos porque los subordinan a los vaivenes de los tiempos electorales (clientelismo). En suma, estos altos costos de transacción³⁹ desalientan la inversión, se debilita el crecimiento, la pobreza no se resuelve. Se frenan las reformas de “primera generación” impulsadas por el *Consenso de Washington*, que hay que acelerar, lo que se debe garantizar con una participación más activa del Estado: las “reformas de segunda generación”.

Éstas se concentran en un cambio táctico en la ejecución de las mismas políticas y objetivos, para reducir las resistencias; en más sofisticados mecanismos de control para neutralizar a opositores y ganar adeptos; en cambios jurídicos e institucionales para dar todas las seguridades al capital; y un nuevo papel del Estado para asegurar los negocios transnacionales⁴⁰. El cambio táctico (“velocidad” y “secuencia”)⁴¹ se hace criticando la “inconsistencia cro-

³⁸ Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial, Serie Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, septiembre de 1998. En lo sucesivo: MACW.

³⁹ Se refiere a la seguridad del derecho de propiedad de la riqueza acumulada pero sobre todo de la potencial o futura.

⁴⁰ “... en aquellos casos en que el ordenamiento secuencial técnicamente óptimo podría crear problemas políticos, los gobiernos pueden hacer el intento de ‘trabar’ sus futuros compromisos a través de acuerdos internacionales o cambios institucionales que aumenten los costos de ‘salida’ y por ende mejoren la credibilidad de los compromisos. Por ejemplo, la participación en negociaciones internacionales, bajo los auspicios de la OMC o acuerdos comerciales regionales, puede mejorar la credibilidad de las reformas institucionales y económicas” (MACW, p. 6).

⁴¹ En 1991, en pleno “reajuste”, el BM reconocía que “Uno de los obstáculos para hacer reformas han sido sus costos políticos, actuales o potenciales”. La opción por *terapia de shock* (dos años) o *gradualismo* dependía de las circunstancias: la primera para una legitimidad gubernamental alta, la segunda para una baja; si los oponentes a las reformas poseen mucha fuerza organizada, con la primera se les puede tomar por sorpresa con reformas veloces; si los opositores potenciales pueden ganarse para las reformas, la segunda permite mayor labor de convencimiento, con transferencias temporales para neutralizarlos; en este caso, daría tiempo a los gobiernos a enfrentar obstáculos legales y administrativos, y al sector privado le daría tiempo para relocalizar capitales y trabajo (ID91, p. 128 y ss.). En pleno triunfo de la

nológica” de las reformas de “primera generación” por su incapacidad para absorber los costos políticos (MACW, p. 32). En las nuevas circunstancias políticas, con gobiernos locales de izquierda, el “empoderamiento de la sociedad civil” tiene que ser controlado, y limitada incluso la descentralización neoliberal, para evitar que aumenten los riesgos de ingobernabilidad, además de la necesidad de ganar a esos gobiernos para el consenso⁴². Para evitar oposiciones, las nuevas reformas deben hacerse “inicialmente fortaleciendo los organismos centrales” (ID97, p. 15). La “comunidad” tiene que ser usada para que se oponga a los “intereses creados” (excluidos contra “integrados”, pobres contra pobres). La educación es uno de los instrumentos fundamentales de control social, lo que llaman una “estructura institucional adaptable” (MACW, p. 28): las reformas de primera generación han concretado el cambio del marco legal y de las funciones de gobierno (financiamiento, individualización laboral); las de segunda generación deben avanzar sobre la modificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje y los modelos educativos, y en cambiar la relación entre los actores para neutralizar a los sindicatos (MACW, p. 111). Y de manera general, con el fin de ganar adhesiones entre los posibles perdedores por las reformas, es necesario integrar al gobierno a líderes opositores⁴³ (el “pluralismo” tercerista).

La retórica neoinstitucionalista explota los extendidos cuestionamientos a los gobiernos (ineficiencia, corrupción) y al poder judicial (ineficiencia, len-

democracia (alta legitimidad) y con actores sociales todavía no debilitados, fue decidida la *terapia de shock*. Siete años después, con gran descrédito de la democracia, pero también de debilidad de los trabajadores, el gradualismo era una mejor opción para reconstruir apoyos y clientelas a nombre del “antineoliberalismo”. Cuando una reforma genera rechazos no debe presentarse de manera completa, debe implementarse inicialmente en “pequeños segmentos en áreas”, aquellos que puedan ser aceptados, y esa legitimidad parcial facilitará la aplicación del resto (MACW, p. 109). Así las piezas aparentemente inconexas del rompecabezas no harán visible la forma completa.

⁴² “[La descentralización] puede incrementar el riesgo de una excesiva influencia por parte de intereses especiales más agresivos o de parálisis total. No se puede permitir que el acercamiento del Estado a algunos grupos los separe todavía más de otros. Asimismo, si no se adoptan normas claras para la imposición de limitaciones a los diversos niveles de gobierno [...] la crisis de gobernabilidad que aflige a muchos gobiernos centralizados se transmitirá a los otros niveles” [Una de las soluciones para evitar los peligros es] “la búsqueda de consensos” (ID97, p. 13).

⁴³ “incorporando líderes de los grupos opositores a los gobiernos que buscan introducir reformas [...] Prestar especial atención al respaldo político de las potenciales reformas en el nivel intermedio, en especial entre los líderes y organizaciones políticas partidarias es clave. Se deben evaluar las posibilidades de pactar ‘tratos’ y compensaciones con ellos. Es necesario estar especialmente atento al ‘ciclo político’, esto es, a la potencial apertura (o cierre) de ventanas de oportunidad para el cambio institucional, dependiendo de las elecciones inminentes” (MACW, pp. 30-31 y 39).

titud, inequidad), para hacer de los asuntos de “gestión”, de la “modernización jurídica” y de las “reformas legales”, la médula de la “nueva ingeniería institucional”. La “ventaja del Estado” es que da “obligatoriedad” a la “estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y los individuos” (MACW, p. 11). Munidos de esa fuerza coercitiva, para dar seguridad al capital, los neoinstitucionalistas promueven la legalización de la flexibilización laboral; la eliminación legal de riesgos de expropiación; la judicialización de los procesos políticos⁴⁴, la judicialización del control social; reformas constitucionales para asegurar las privatizaciones pendientes; acciones de “transparencia” a cargo de organismos privados (la “comunidad”) que deciden las licitaciones públicas, los contenidos educativos, etc.; tratados gubernamentales que garantizan, como derecho público internacional, los proyectos transnacionales, la intervención militar en territorio latinoamericano, la propiedad transnacional (“universal”) sobre la biodiversidad⁴⁵.

El soporte teórico de la *nueva economía institucional* es la teoría de las instituciones de Douglass North⁴⁶, que afirma que éstas son sólo *reglas del juego*, eludiendo deliberadamente que en ese “juego” cuentan los jugadores de que se trate, sus objetivos y fuerzas respectivas. Ejércitos de profesionales e intelectuales son financiados para “resolver” los males del neoliberalismo perfeccionando las políticas públicas que garantizan el interés capitalista. Es así que en “oposición” a la *desregulación fundamentalista*, se establece una *sobre-regulación* que opera como franquicia política para el gran capital y como instrumento de control. Se cumple la promesa *progresista*: “más Estado”.

La izquierda ¿sujeto de la tercera vía?

Los resultados de la tercera vía en y para América Latina son conocidos y explican el estado de efervescencia social, la derrotas electorales de la derecha,

⁴⁴ Un ejemplo es el obsceno desafuero (7 de abril de 2005) contra Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal en México, para inhabilitarlo jurídicamente como candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática en 2006, dado que desde hace varios meses es el favorito en las encuestas.

⁴⁵ El último informe dirigido por Stiglitz dice: “la mejor forma de conservar la biodiversidad mundial es velar por que el funcionamiento de los mercados e instituciones en el plano nacional tenga en cuenta el valor de los servicios que proporcionan los ecosistemas. [la explotación de productos forestales secundarios, frutos, látex, medicinas, caza, pesca, turismo, etc.] La asistencia técnica y la transferencia de conocimientos pueden ayudar a alcanzar este objetivo y constituyen ya el eje de las iniciativas internacionales para conservar la biodiversidad en el marco del Fondo para el Medio Ambiente Mundial” (ID2000, p. 93).

⁴⁶ Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

la urgencia por alternativas. Pero los fundamentos de esta “nueva filosofía pública” no han sido cuestionados. Y lo que es más grave, son adoptados por las izquierdas que gobiernan.

Algo se ha comentado, pero no es posible aquí, por razones de espacio, documentar las acciones sistemáticas de la derecha para convertir a la izquierda latinoamericana en una “izquierda moderna”, es decir, “realista, moderada, democrática y reformista”, convertida al liberalismo social, que abjura del antiimperialismo.

Hay numerosos signos de la influencia de la tercera vía sobre la izquierda, pero son evidentes en la formulación de sus programas de gobierno. En el mejor de los casos, en los que esos programas reivindican los derechos sociales universales, el derecho a un trabajo estable, digno y bien remunerado, y la democratización social y del Estado, la operacionalización gubernamental de esos objetivos es enunciada en los términos neoinstitucionalistas. ¿Se trata sólo de escasa creatividad lingüística? ¿Acaso son concesiones discursivas con fines electorales? Hay indicios preocupantes en sentido contrario. En otros momentos la izquierda asumió posiciones terceristas justificándolas por su debilidad, como un acto de prudencia. No eran débiles las fuerzas populares que impusieron con sus luchas antidictatoriales las transiciones, aunque fueron debilitadas en los regímenes representativos con las estrategias de gobernabilidad de la derecha. ¿Son débiles las fuerzas populares que hacen posible el triunfo electoral de la izquierda? Hasta ahora, sólo en Venezuela esa fuerza electoral movilizada políticamente fue el pivote para producir de manera inmediata un cambio institucional real (la Constitución Bolivariana), como instrumento para reforzar el cambio de relaciones de poder. En Brasil, hasta ahora esa fuerza electoral no alteró el ajuste de la acción gubernamental a los dictados de tercera vía. En Uruguay hay signos gubernamentales alentadores, pero las incógnitas persisten.

Empero, la izquierda latinoamericana no parece tomar nota de las críticas que el propio Joseph Stiglitz endereza contra la tercera vía que él pensó, y que condujo no obstante las diferencias con otros personajes del gobierno⁴⁷. Crítica que tiene un fin electoral inmediato en Estados Unidos, pero que se proyecta estratégicamente como salvación de un capitalismo “sustentable”⁴⁸.

⁴⁷ Joseph Stiglitz, *Los dorados noventa. La semilla de la destrucción*, México, Taurus, 2003.

⁴⁸ En 1998 explicaba que lo sustentable refiere “no sólo el sentido habitual de la protección del medio ambiente para las futuras generaciones sino también el de estar basado en políticas que puedan resistir las vicisitudes del proceso político”. Joseph Stiglitz, “Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice”. Documento presentado en la *Décima Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo*

Para ello Stiglitz pretende deslindar responsabilidades sobre lo que él mismo admite que fueron efectos negativos en Estados Unidos: la reducción del déficit fiscal, obsesión de los ND, produjo recesión⁴⁹; la desregulación bancaria, y la autonomía del banco central [controlado por el capital financiero], que no produce empleo, lo reforzó aún más; la nueva economía de la fibra óptica generó empleos temporales, pero la burbuja especulativa de los valores tecnológicos (la “sociedad de la información” que desplaza la producción de bienes por la producción de ideas) estalló y produjo el declive de la economía real; creció el número de pobres y aumentó el ya grave deterioro educativo⁵⁰; los empresarios fueron tratados como celebridades deportivas o del espectáculo (alude en la p. 68 al famoso enunciado de Blair), pero sólo redundó en escándalos empresariales, etcétera.

Hay cinismo en quien hoy, para erigirse en líder de opinión del *altermundismo*, afirma: “pude apreciar la incoherencia entre lo que defendemos en casa y lo que imponemos en el extranjero” (p. 20). Doble inconsistencia deliberada: 1) lo que se decía “en casa” era ya ostensiblemente conservador a pesar de la retórica; 2) lo que se imponía “en el extranjero” era funcional a lo doméstico. Y él lo promovió internacionalmente desde el BM. *Mea culpa* que ya había hecho en su anterior libro *El malestar en la globalización*, al ¡descubrir! que las cosas “no marchaban bien” sólo tras las revueltas populares en Seattle y en América Latina (“It’s the politics, stupid”...). Intenciones de credibilidad limitada, y sin embargo, dice mucho sobre lo que se callaba y se calla. Jeff Faux, crítico de la tercera vía desde sus primeras formulaciones (y anatematizado por los ND), califica a los años de Clinton como de “distribución hacia arriba”⁵¹. En una economía que rompió las barreras a su expansión global, que creció (aunque siguió siendo menor al de sus grandes competidores), y que produjo una extendida desconfianza del público en las instituciones de gobierno. Eso ocurrió en el corazón del centro del sistema, ¿qué le depara la tercera vía como programa *progresista* a la América Latina dependiente?

(Annual World Bank on Development Economics), 20-21 de abril de 1998, Washington, D.C., World Bank, 1999, p. 1.

⁴⁹ “...reducir el déficit público empeora las economías en baja”, dice quien ahora parece estar más a la izquierda que algunos gobernantes de izquierda en América Latina. *Op. cit.*, p. 11.

⁵⁰ El lema tercerista basado en la teoría liberal del capital humano: “lo que ganas depende de lo que aprendes”, que mencionó Clinton en su informe presidencial de 1998, no se cumplió para los pobres, ni duró mucho para la clase media enganchada en la economía de la información, cuando ésta estalló.

⁵¹ Presidente del *Economic Policy Institute* en Washington. Véase su “La tercera vía hacia ninguna parte: las lecciones de la presidencia de Clinton”, de 1999, publicado en John Saxe-Fernández (coord.), *Tercera vía y neoliberalismo*, México, Siglo XXI Ed., 2004.

Quizás algunos de los nuevos gobernantes de izquierda consideren atractiva la oferta tercerista de quienes tienen suficiente poder como para financiar la recuperación económica en países destrozados —que la izquierda debe administrar— y crean que sus defectos serán de corto plazo, que los gobiernos de izquierda podrán eliminarlos cuando se retome el crecimiento. Para cuando ello ocurra, después de haber dado vía libre a los acérrimos enemigos de la igualdad social, seguramente será tarde. ¿Tiene claro la izquierda que cuando está saliendo de la derrota política podría estar gestando su fracaso histórico si se convierte en ejecutora del programa para conservar al capitalismo realmente existente? También en esta respuesta, la responsabilidad de los intelectuales es enorme.

Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y las reformas estructurales*

Andrés Felipe Mora Cortés / Politólogo, aspirante a Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. andresfmora@gmail.com

José Francisco Puello-Socarrás / Politólogo, aspirante a Magíster en Administración Pública; profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. chez_josephco@yahoo.es

“El neoliberalismo es una poderosa teoría económica cuya estricta fuerza simbólica, combinada con el efecto de la teoría, redobra la fuerza de las realidades económicas que supuestamente expresa [...] Seguida en todo el mundo por políticos nacionales e internacionales, funcionarios oficiales y especialmente por el mundillo de los periodistas tradicionales... se está transformando en una creencia universal, en un nuevo evangelio ecuménico. Este evangelio, o más bien la vulgarización gradual que se ha hecho a nombre del liberalismo en todos los lugares, está confeccionada con una colección de palabras mal definidas –“globalización”, “flexibilidad”, “desregulación” y otras– que, a través de sus connotaciones liberales e incluso libertarias pueden ayudar a dar la apariencia de un mensaje de libertad y liberación a una ideología que se piensa a sí misma como opuesta a toda ideología”.

Pierre Bourdieu, *En contra del fatalismo económico*

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. 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 significado *político-económico* en torno al posible *origen y configuración* de las “reformas estructurales” adelantadas en forma sistemática en Latinoamérica, en general, y en Colombia, en particular, está sujeto, sin duda, a las más diversas provocaciones.

Nuestra tesis abre la posibilidad de rescatar la utilidad del paradigma teórico de Gaetano Mosca y sus implicaciones conceptuales frente a los acontecimientos recientes de la economía política del país¹. Se entiende que si bien el marco ideológico que *supuestamente* ha sustentado estas reformas previene algún tipo de relación frente al llamado *pensamiento neoliberal*, los acontecimientos locales han sido impulsados por una lógica “local-izada” de la política económica; eso sí, sin llegar a contravenir la referencia global. Por lo mismo, sus resultados han sido materializados en productos singulares de la economía política colombiana. Asistimos, pues, a una *formulación política* especial, precisa y continua en el marco de las *reformas económicas*.

La argumentación consta de cuatro secciones. La primera introduce los instrumentos conceptuales desarrollados en la obra de Gaetano Mosca, relacionados con el *paradigma de la clase política*. Alrededor de esta aproximación se establece el horizonte teórico desde el cual se intenta este análisis. La segunda parte insistirá sobre la doble semántica que contempla contemporáneamente el pensamiento liberal. Pensamos que es necesario discernir entre una versión *neoclásica* y la postulación propiamente *post-liberal* de los liberalismos. La exploración del contexto histórico, desarrollada en la tercera sección, permitirá establecer la influencia determinante del enfoque neoclásico reflejado, en últimas, sobre las prescripciones originales del *Consenso de Washington*. El proceso mismo de las reformas estructurales ha hecho necesaria una dinámica de adaptación y re-adaptación continua de sus referentes de legitimidad que se expresa en la *ampliación* y supuesta *reformulación* de las prescripciones. Esto se explica, en lo fundamental, teniendo en cuenta los distanciamientos teóricos *en el interior* de los liberalismos pero, seguramente, con mayor trascendencia, teniendo en cuenta las luchas políticas inscritas en el dominio de la *economía política*.

Uno de los aspectos más destacados en la obra de Mosca es la traducción *en concreto* del Estado, las luchas por el poder y el papel que juegan los actores políticos en la definición del campo estatal-societal. Desarrollos recientes han

¹ Para un análisis más detenido sobre el paradigma de Mosca cfr. José Francisco Puello-Socarrás, “Élites, elitismo, neolitismo: perspectivas desde una aproximación politológica en el debate actual” en *Espacio crítico* (Bogotá), Vol. 1, No. 2, enero-junio de 2005, <http://www.espaciocritico.com>

aproximado, desde diferentes enfoques, esta observación. Los enfoques cognitivos de las políticas públicas muy recientemente han resaltado la importancia que cobra la dimensión intelectual de las dinámicas estatales. Precisamente, la última parte de este escrito aspira a explorar la *función intelectual del Estado* y las condiciones del trabajo intelectual contemporáneo llamando la atención sobre el despliegue particular de este fenómeno y su relación frente a las reformas económicas en nuestro país.

La metodología multi-aproximativa del análisis político en Gaetano Mosca

La trayectoria teórica de la obra de Gaetano Mosca se puede resumir en torno al *paradigma de la clase política*. Allí Mosca sistematiza un tríptico conceptual que constituye el centro de su reflexión: *fórmula política / protección jurídica / mecanismo político*. Partiendo del axioma según el cual la sociedad se divide entre *gobernantes y gobernados* —clase gobernante (o *clase política*) y clase gobernada—, se intenta proporcionar una interpretación específica sobre la dinámica presente en las relaciones políticas de las sociedades. ¿En qué consiste, pues, esta indicación?

En primer lugar, el concepto de *fórmula política* describe la manera como se *justifica* la posesión y el ejercicio del poder político por parte de la *clase política* con arreglo a los “valores” considerados “supremos”, fuertemente arraigados en una sociedad. Desde luego, estos principios “abstractos” de legitimación gozan de la más amplia y general aceptación. Apelan a los valores característicos de una cultura política. *La clase política* respaldará de este modo su ejercicio del poder sobre una base, a la vez, moral y jurídicamente estable².

La fuerza de toda fórmula política descansa por completo —según Mosca— sobre la *creencia* y observancia de estos valores. No interesa tanto si esta creencia se sustenta en contenidos sobrenaturales o racionales. Basta con su sola *pretensión* de “racionalidad” para que una fórmula política resulte ser válida³. Sin embargo, es importante aclarar que la *fórmula* no puede ser asimilada a la simple mistificación.

² Gaetano Mosca [1897], *La clase política*, México, FCE, 1995, p. 132.

³ Albertoni ha notado un hecho fundamental de la postulación mosquiana, frente a su concepto de “fórmula política”: la clase política es quien “determina” la *fórmula política* y no al contrario. La minoría gobernante, por supuesto, establece la *fórmula* más conveniente para mantener su legitimidad política. Ettore Albertoni, *Doctrine de la classe politique et théorie des élites*, París, Librairie des Méridiens, 1985. Esta indicación parecería sugerir que *la clase política* construye sus propios apoyos sociales. Puello-Socarrás, *op. cit.*

Mosca continúa su reflexión sugiriendo que al lado de las *razones del poder* existe igualmente la tendencia de las sociedades a establecer un marco de condiciones que *protejan* o “resguarden” la legitimidad sobre la que reposa el ejercicio del poder político. Como resultaría obvio, “la cohesión de una sociedad no se encuentra en la ley general abstracta”⁴. Para Mosca, todo “equilibrio” en la política se apoya sobre una relación social compleja entre “gobernantes y gobernados”, inspirada en principios de “moralidad y justicia”. La *protección* o –también denominada– *defensa jurídica*, en este caso, garantizaría las condiciones de éxito de la *fórmula* –la legitimidad política–, haciendo emerger un código de comportamiento *ético-político*, guía de acción del gobernar⁵. La organización política entonces, vista como un todo, contribuye a establecer “el grado de perfección” de la protección jurídica de una sociedad al instaurar la índole de sus relaciones políticas a través de una base *legal y moral*, éticamente firme⁶. La capacidad de comandar, regir y dirigir una sociedad se relaciona concreta y directamente, desde el punto de vista de *lo político*, con la manera como se logra un *gobierno efectivo*⁷. En este sentido, no bastaría simplemente con que el mandato político *sea reconocido*. Se hace necesario también que el poder político se considere *digno de ser reconocido*⁸.

Resulta claro hasta el momento que al lado del concepto de *fórmula política*, la *protección jurídica* instaura un criterio *exterior* de evaluación frente al ejercicio del poder político ya sea fortaleciendo o debilitando “las condiciones” que permiten el despliegue del *principio de legitimidad*. Con la *defensa jurídica*, por lo tanto, Mosca avanzaría desde las *razones* del poder hacia los *fundamentos concretos* en los que éste descansa.

⁴ Michel Aglietta, *Les métamorphoses de la société salariale*, París, Calmann-Lévi, 1984.

⁵ Albertoni, *op. cit.*, p. 94.

⁶ La *protección jurídica* varía sus grados de perfección y eficiencia dependiendo de las sociedades y épocas. Por ejemplo, comenta Mosca, la ley civil y el precepto religioso, antaño muchas veces indistinguibles, adquirieron una eficiencia mayor en la medida en que la fe o, para otro caso la ley, se vincularan lo más estrechamente posible a las tendencias psicológicas predominantes, consolidando así la observancia social general. Mosca, *op. cit.*, pp. 182 y 186). En las sociedades contemporáneas cuenta la legitimidad “intelectual y profesional”, dentro de la función intelectual del Estado. Bruno Jobert, “El Estado en acción. La contribución de las políticas públicas”, en revista *Tecnología Administrativa*, Vol. XI, No. 23, mayo de 1997.

⁷ Puello-Socarrás, *op. cit.*

⁸ Es el mismo problema entre “razón y fundamento” que discute Michelangelo Bovero. Sin embargo, este autor no hace alusión alguna a Gaetano Mosca. Michelangelo Bovero, “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder”, en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Madrid, Grijalbo, 1994.

El tercer y último elemento de la trayectoria teórica en Gaetano Mosca tiene que ver con el *mecanismo político*. Puestos *vis á vis* los conceptos de *fórmula política* y *protección jurídica*, el *mecanismo político* expresaría el resultado práctico y tangible de la relación, por un lado, entre “gobernantes y gobernados” y, por el otro, la *fórmula política* –síntesis de los valores morales y culturales–⁹. El *mecanismo* no es otra cosa que la traducción “normal”, práctica y real de la *fórmula política*. Recordemos que tanto la *fórmula política* como la *protección jurídica* derivan de cierta base moral. Pues bien, al introducir el concepto de *mecanismo político*, la base *legal* que acompañaba a la *fórmula* y el soporte *jurídico* propio de la *protección* encuentran su cristalización y se manifiestan material y concretamente sobre un *plan constitucional*¹⁰. Lo *legal-moral* se realiza y, digamos, se organiza en torno a *lo constitucional*.

En resumen, podríamos decir que a lo largo de la teórica mosqueana encontramos los principios generales y, ciertamente, paradigmáticos que hacen comprensible la naturaleza del poder político¹¹. Todos, de hecho, han sido históricamente tratados por las más diversas e influyentes tradiciones intelectuales en el campo de la teoría política.

Siguiendo esta observación, sustentamos el indiscutible valor multiaproximativo de los criterios que introduce y aporta el análisis del *paradigma de la clase política*, derivados de la estructura teórica que desarrolla el conjunto de la obra mosqueana. De manera global, la *fórmula política* nos permite conocer los modos, maneras y procedimientos empleados para mantener “la cohesión y el dominio político” desde el punto de vista de la *autoridad* (un enfoque *top-down*) y que se caracterizan por la denominada legitimación *ex parte principi*. Mientras tanto, el concepto de *protección jurídica* encarna –si se quiere– la otra cara de la moneda. Apunta hacia la legitimación *ex parte populi*, repasando el proceso “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*). Baste decir que aquí ambas categorías antes que contraponerse se complementan y, al final, siempre aparecen mediadas por la confrontación histórica que representa el *mecanismo político*.

⁹ Albertoni, *op. cit.*, p. 46.

¹⁰ Hay que advertir que la conclusión de Mosca está dispuesta frente al Estado moderno, pero en forma amplia se refiere fundamentalmente a la condensación de las instituciones informales en concreciones formales. Lo constitucional se refiere a “constitución” de la relación política y no restringidamente relaciona lo jurídico-legal, como se entiende en los términos modernos. El caso de la religión y sus códigos es ilustrativa. No hay que olvidar tampoco que el marco del análisis de Mosca plantea “leyes generales”, válidas históricamente en su universalidad “más allá” de los límites del Estado moderno.

¹¹ La trayectoria conceptual en Mosca no es formato “mecánico” ni forzosamente secuencial. Sólo muestra los elementos y las condiciones del “equilibrio político”.

En todo caso y profundizando la misma disposición teórica de Mosca, veremos con atención que la *fórmula política* es ante todo un concepto de orden *gnoseológico*; la *protección jurídica* de orden *axiológico* y el *mecanismo político* le imprime al análisis un carácter *empírico*. El primero nos aporta una clave que permite profundizar en un nivel de la realidad y conocerlo; el segundo induce la *evaluación* valorativa y el tercero nos permite adelantar una *comprobación* empírica y puntual de la dinámica de *lo político* frente a la cuestión del poder¹².

Estos elementos figurarán en adelante como *mediadores* teórico-conceptuales. Al instrumentalizar nuestro propio campo analítico postularemos la dimensión que cada una de estas categorías (*fórmula/protección/mecanismo*) adquiere en torno a la *economía política* de la *política económica* y el significado que retienen *las reformas estructurales* como la instalación de una *fórmula política* “real-izada” y “local-izada”, social y constitucionalmente.

Sin embargo, previamente debemos indagar la emergencia de la *fórmula política* del liberalismo contemporáneo, acusando sobre su procedencia histórica los matices que ha impuesto –y que, desde luego, impone– en la conducción del Estado y la economía como modelo y filosofía de la acción pública. Como puede percibirse, el significado de *lo neoliberal* resulta todavía hoy bastante problemático y, en ciertos casos, hasta ambiguo. Por esta razón, creemos necesario intentar, una vez más, una inspección en torno a su semántica e influencia políticas desde sus inicios y vistas desde su contenido intelectual.

Liberalismos: ¿entre lo neo y lo post?

La estrecha relación, supuestamente verificada, por un lado, en torno al diseño e implementación de las reformas estructurales –“formuladas” a partir del *Washington consensus* y “re-formuladas” a la luz del *Washington contentio-*

¹² Puello-Socarrás, *op. cit.* Obsérvense las similitudes entre la “fórmula política” de Mosca y los tipos ideales de dominación weberianos; éstos en un nivel sociológico, aquéllos referidos al político-institucional (en sentido politológico). Aunque hay que reconocer que en la trayectoria conceptual de la “clase política”, bajo un examen profundo e implacable de la conceptualización mosqueana, la ambigüedad sería bastante probable. De todos modos, en términos relativos, el aporte del siciliano superaría al enfoque weberiano en el sentido “integrativo” pues combinaría una perspectiva, a la vez, positiva y normativa, históricamente accesible y al final unitaria. De hecho, enfrentar este desafío hace de la investigación de la clase política en Mosca una elaboración mucho menos estructurada frente a la potencia con que aparece la rigurosidad exhibida en el trabajo weberiano.

us y posteriormente del *Post-Washington consensus*¹³— y las guías ideológicas del pensamiento que las sustenta (llamado indiferentemente *neoliberal*), por el otro, no puede obviarse. Resulta obligante en este caso reconsiderar alrededor de este tópico por lo menos un par de cuestiones “centrales”.

La primera vincula la exigencia de revisar los *fundamentos teóricos y conceptuales* del liberalismo y generar desde allí un punto de partida sólido desde el cual sea posible establecer una delimitación —aunque sea tenue— de la expresión liberal contemporánea. La segunda situación identifica la dinámica propia de la *economía política* subyacente al discurso de la *política económica*: replantear la interpretación sobre la dimensión política que opera desde el discurso de la *Economía* y que, de ese modo, asiste a las más diversas prácticas sociales.

La teoría económica de los liberalismos

La sugestión inicial previene sobre la virtual distancia que existe entre el *pensamiento post-liberal* y la postulación *neoclásica*, esta última, el enfoque predominante en la teoría económica contemporánea. Una distinción de este tipo trata de evitar por lo menos dos desviaciones: en primer lugar, reactivaría los valiosos aportes derivados de la polémica *keynesiana* y más puntualmente la “contraposición”, muchas veces ambigua, entre *intervencionismo de Estado* y *libertades de mercado*. Desde aquí se han podido expresar “dos formas de plantear la capacidad gubernativa del Estado frente a los retos postindustriales de la economía capitalista”; no se trata de dos definiciones distintas del Estado. La tensión entre el llamado *consenso keynesiano* y la denominada así por Friedman, *contrarrevolución liberal*, es tan sólo un momento en la discusión entre liberalismos, referida a la obligación política del Estado capitalista¹⁴. De ninguna manera aspira a eliminar la intervención estatal. Por el contrario, hace conciencia sobre su *permanencia indispensable*. La reflexión subsidiaria sobre el redimensionamiento del Estado y las vicisitudes en torno al *Estado mínimo* y *ultramínimo* —tal y como ha sido privilegiada por los neocontrac-

¹³ John Williamson, “What Washington means by policy reform”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: ¿How Much has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990; Nancy Birdsall y Augusto de La Torre, *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001; Joseph Stiglitz, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, en *Desarrollo Económico* (Madrid), Vol. 38, No. 151, 1998.

¹⁴ Fabián Acosta, “Intervencionismo vs. neoliberalismo: el gasto público, las políticas públicas y el régimen político. Un ensayo de crítica filosófica”, en *Revista Institucional Uninca*, No. 12, septiembre de 1996, p. 46.

tualistas— han terminado por ratificar la falacia según la cual *el Estado* sería *hostil al capital*¹⁵.

De otro lado y en segundo lugar, la distinción también pone de relieve las diferencias potenciales entre el pensamiento propio de *la escuela austriaca*, llamada comúnmente “escuela de Viena” (en particular, la segunda y tercera generación: Ludwig von Mises y F.A. von Hayek) y los desarrollos más prominentes de la teoría económica *neoclásica*. Esta tradición, eminentemente norteamericana, recoge los proyectos de Milton Friedman, James Buchanan¹⁶, Douglass North y Gary Becker, por nombrar algunos de los más conocidos y actualmente influyentes.

Son palpables los dramáticos contrastes que existen entre ambos *enfoques*. Destaquemos, por lo pronto, la necesaria distinción *académica* y sus alcances epistemológicos y conceptuales.

Mientras que *el principio esencial* de “lo económico” tanto para Mises como para Hayek desarrolla un *pensamiento complejo*¹⁷ dispuesto hacia la reflexión por los *procesos dinámicos* de la acción humana (recogido por Hayek como “praxeología”¹⁸), los *neoclásicos* consideran “lo económico” enmarcado —estrechamente— en el dominio de la *elección racional*, sujeto —contrario a “los austriacos”— al *paradigma de la simplicidad*¹⁹. Sobre este punto es básico señalar la radical divergencia entre las dos perspectivas, sobre todo por sus implicaciones y especialmente la importancia que adquiere el sentido de la *técnica económica*. Todo problema económico en el sentido *neoclásico* se plantea, bajo esta convicción, como un mero problema técnico de optimización²⁰. Con ello se termina por acudir —y alabar hasta el paroxismo— las

¹⁵ Immanuel Maurice Wallerstein, *After Liberalism*, Nueva York, The New Press, 1995.

¹⁶ Buchanan encabezaría la llamada “cuarta generación” de la escuela austriaca, también conocida como *la generación americana* de los teóricos de la escuela de Viena. James Buchanan y G.F. Thirlby, *London School of Economics. Essays on Cost*, Nueva York, New York University Press, 1981. Aquí se relacionan otros seguidores, en su mayoría “continuadores foráneos” como Israel Kirzner, Murray Rothbard, William Peterson, Mary Lemholz, Gerald O’driscoll, Mario Rizzo, Andrew Schotter, Laurence Moss y Karen Vaughn.

¹⁷ Edgar Morin [1999], *La cabeza bien puesta: Repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001.

¹⁸ F.A. von Hayek [1952], *La contra-revolución de la ciencia: Estudios sobre el abuso de la razón*, Madrid, Unión Editorial, 2003.

¹⁹ Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein [1989], “Componentes del paradigma de la simplicidad”, en *Identidad en las organizaciones: Invarianza y cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

²⁰ J. Huerta de Soto, “La escuela austriaca moderna frente a la escuela neoclásica”, en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. V, invierno de 1997.

pretendidas “bondades” de los modelos de equilibrio general propios de la *estática comparativa*²¹.

Por supuesto, ninguna de estas conclusiones parece siquiera permitir las observaciones de Von Mises, ni tampoco admitirlas en lo mínimo los argumentos de Von Hayek. Una de las críticas más consistentes al respecto por parte de los austriacos muestra, de hecho, los reiterados señalamientos que acusan de *simplista*, *mecanicista* e, inclusive, de *pre-científico*, el tratamiento dado a las relaciones entre diferentes conceptos y fenómenos económicos, cuando se refieren a la metodología aplicada por los neoclásicos²². Hayek, es más, los culpa de un excesivo *cientismo*²³.

Otro elemento que opone abiertamente a *post-liberales* y *neoclásicos*, tiene que ver con el tema de *los supuestos* y su *realismo*. Tal vez, uno de los escritos más significativos para la literatura económica neoclásica es el artículo de Milton Friedman, *La metodología de la economía positiva*. Allí se propone justificar el panorama metodológico de la teoría neoclásica. Para Friedman, la teoría se “juzga” por el “poder predictivo” que se le atribuye frente a los fenómenos que pretende explicar, comparando “predicciones” y “experiencia empírica”²⁴. Las hipótesis, según Friedman, revelan que la conformidad existente entre sus “supuestos” y el sustento “real” no tienen una prueba de validez desde su fuerza explicativa.

Mientras pueda decirse que una teoría tiene ‘supuestos’, y mientras su ‘realismo’ pueda juzgarse independiente de la validez de sus predicciones, la relación entre el significado de una teoría y el ‘realismo’ de sus ‘supuestos’ es casi lo opuesto de lo sugerido por el enfoque que se critica [es decir, con respecto a la validez de una teoría por el “realismo de sus supuestos”] [...] Las hipótesis verdaderamente importantes y significativas tienen ‘supuestos’ que son representaciones descriptivas inadecuadas de la realidad, y en general, mientras más significativa es la teoría, más irreales son los supuestos (en este sentido)²⁵.

²¹ Jorge Iván González, “No hay falacia neoliberal”, en *La falacia neoliberal*, Bogotá, Unal, 2003, p. 88; J. Huerta de Soto, *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*, Madrid, Unión Editorial, 1992, p. 78.

²² Ludwig von Mises, *Epistemological Problems of Economics*, Nueva York-Londres, New York University Press, 1981.

²³ Hayek, *op. cit.*

²⁴ Milton Friedman, “The Methodology of Positive Economics”, en *Essays on Positive Economics*, Chicago, Chicago University Press, 1996.

²⁵ Sin embargo, el mismo Friedman aclara que “la inversa de la proposición no es válida: los supuestos que son irreales no garantizan la existencia de una teoría significativa”. Friedman, *ibídem*.

La *irrealidad* de los supuestos para Von Mises y Von Hayek, en contraste, atentaría contra la validez de cualquier conclusión teórica²⁶. Si existe algún reparo –por cierto, elemental– sobre las cuestiones metodológicas en la constitución de una *teoría económica* por parte de ambos sería, sin duda, la imposibilidad teórica de la *predicción* económica (en el sentido *praxeológico*) y de la verificación *empírica*: todos los fenómenos empíricos son siempre y sin excepción *variables*. De manera que, en estas condiciones, los acontecimientos sociales no suponen ningún tipo de “parámetros” ni “constantes”. Esta idea, por supuesto, “echa por la borda” el *sueño de Cowles* y el objetivo tradicional de la *econometría* tanto como el programa metodológico positivista en cualesquiera de sus versiones²⁷, incluido el propuesto por Friedman.

Sin embargo, este tipo de objeciones no terminan aquí. Remiten inmediatamente al problema de la *formalización modelística* y ponen en tela de juicio la referencia reiterada al lenguaje *técnico-matemático*, ambas cuestiones presentes con vigor en los planteamientos de la economía neoclásica. Siguiendo la tesis austriaca según la cual en el mundo económico no existen constantes, tampoco sería desde luego posible derivar algún tipo de *relaciones funcionales*; en el mismo sentido, y contrario a lo que sucede en el mundo natural –proponen Von Mises y Von Hayek–, habría una reserva de *traducibilidad* de los fenómenos al lenguaje matemático. En contraste para los neoclásicos –y ésta es precisamente la réplica más sentida que levantan frente a un supuesto “fracaso” en la formalización teórica de los austriacos– el uso del lenguaje matemático es una virtud que de ninguna manera puede desestimarse. De ella depende la construcción progresiva de una *ingeniería económica* apoyada en el uso riguroso de la matemática y en la exaltación de su formalismo lógico. Cualquier intento de ingeniería social sería “un abuso de la razón” para Hayek²⁸.

Vale la pena subrayar también otra polémica surgida de la contraposición entre ambos enfoques: el problema de la Historia. Es conocido, fuera de cualquier consideración, el papel que Von Mises y Von Hayek le asignan a la Historia. Fundamentalmente, al influjo ejercido sobre la constitución de la realidad social. La tendencia hacia una “objetividad absoluta de lo social” y su mismo perfil *cientista* hacen que el discurso de la economía neoclásica desarrolle un particular sentido *a-histórico*. Esta escuela, aun desde las más recientes versiones del *neo-institucionalismo económico*, declara una *descontextualización ab-*

²⁶ Huerta de Soto, *op. cit.*; Hayek, *op. cit.*

²⁷ Huerta de Soto, *ibídem*.

²⁸ Hayek, *op. cit.*

soluta del fenómeno económico. Bajo el supuesto del *homo æconomicus*, exalta una “realidad” (económica) objetiva y categórica, de validez universal y susceptible de ser asumida en sus *características esenciales abstractas*²⁹. Las consecuencias mismas del lenguaje matemático y de la patológica modelización econométrica proyectan, de entrada, una “tendenciosa tendencia” hacia la *intemporalidad*. Otra característica que resulta, de todos modos, irrenunciable so pena de atentar contra de su misma *consistencia epistemológica*.

El calificativo *neoliberal*, de acuerdo con lo anterior, parecería estar más próximo a cierta *profundización y radicalización* de los argumentos neoclásicos que al mismo estilo austriaco. Es como si –llevando un poco más allá los términos de Kuhn– se asistiera a la *normalización* de un paradigma³⁰. La tesis, teóricamente fundada, según la cual *lo neoliberal* no puede ser identificado crudamente con Von Hayek o Von Mises ha sido de seguro necesaria³¹. No obstante, resulta todavía insuficiente. No es posible suspender todas las *implicaciones políticas* del liberalismo contemporáneo, más si se determina históricamente *in concretum* y si no se somete la polémica únicamente a una evaluación puramente abstracta.

La política de los liberalismos

A pesar de todas las consideraciones hechas, por supuesto hasta ahora referidas a lo eminentemente teórico, no cabría desatender –y sobre esto versa nuestra segunda propuesta– los efectos y las implicaciones del pensamiento liberal contemporáneo. Los sucesos específicos que ha protagonizado desde mediados del siglo XX, sin duda inspiran los más diversos juicios sobre sus pretensiones políticas.

Por eso, al lado de una distinción meramente académica o “escolar” urge invocar los efectos de la *economía política del discurso liberal*. De otro modo, el examen terminaría confrontado y valorando *en abstracto* al pensamiento liberal, reduciendo esta polémica a la simple *exégesis de textos* sin atender a los acontecimientos que lo han generado y los problemas histórico-prácticos que está actualmente generando³². Se lo eximiría entonces *políticamente* sin

²⁹ Huerta de Soto, *op. cit.*

³⁰ Thomas S. Kuhn [1962], *Estructura de las revoluciones científicas*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1992.

³¹ González, *op. cit.*

³² Umberto Cerroni [1989], “Hacia un nuevo pensamiento político”, en Perry Anderson, Norberto Bobbio y Umberto Cerroni, *Liberalismo, socialismo, socialismo liberal*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993.

someter su dimensión práctica ni tampoco su realidad concreta, actualmente, a la vez, global y “localizada”. Este análisis, desde luego, no sólo exige que las conclusiones terminen siendo *necesarias* en el sentido de tener en cuenta el punto de vista teórico. Exigen igualmente *suficiencia*; sobre todo, a partir de la definición con que aparecen las prácticas políticas, la acción estatal y sus consecuencias sobre las relaciones sociales de poder.

Reexaminar el *telos* liberal –desde sus *versiones* y *sub-versiones*– enfatiza algunos puntos importantes. En primer lugar, subraya la pretensión de realizar un *imaginario colectivo*³³ y consolidar una *realidad social*. El despliegue de su proyecto político ha promovido una manera específica de *ver el mundo* y un *modus vivendi*, a tono con una primera referencia liberal³⁴ y ubicando sobre sí un *corpus* de principios y un programa debidamente sistematizado de orientaciones filosóficas, de hecho, con serias consecuencias sobre la morfología de la sociedad actual. En segundo lugar, esta indagación permitiría escrutar actualmente en qué consiste la llamada *crisis política del neoliberalismo*. ¿No son las alternativas que expresaría el *anti-neoliberalismo* un terreno de disputa ideológica y política, en el cual se interviene, precisamente, para neutralizar los impactos de la crisis social sobre su misma dominación? ¿No sería éste el tránsito de un *consenso neoliberal* hacia uno *post-liberal*?³⁵.

Si tal como antes lo insinuábamos, el contraste entre una corriente *neoclásica* y una postulación austriaca *post-liberal*, considerando la perspectiva económica de los liberalismos, parecía evidente –y, por lo mismo, conducía hacia una necesaria distinción–, ahora desde los alcances políticos las distancias parecen anularse. Si, desde la dimensión económica del pensamiento, Friedman o Becker no podían sino contraponerse a Von Hayek o Von Mises, desde la dimensión política de sus convicciones, todos ellos no dejan de marchar al unísono. Las tensiones *abstractas* no imponen ningún tipo de restricciones frente a los apoyos ideológicos más amplios propios del proyecto liberal.

Muchas razones históricas sustentan esta afirmación; en particular, la formación de las *élites intelectuales* y de los denominados *intelectuales corporativos*. Un fenómeno anunciado desde principios del siglo XX y que ha estado enmarcado dentro de la actual economía política del *pensamiento*

³³ Leopoldo Múnera, “Estado, política y democracia en el neoliberalismo”, en *La falacia neoliberal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

³⁴ John Gray, *Las dos caras del liberalismo*, Buenos Aires, Paidós, 2001.

³⁵ Beatriz Stolowicz, “El posliberalismo y la izquierda en América Latina”, en *Espacio crítico* (Bogotá), No. 2, II semestre, enero-junio de 2005.

único³⁶. No pueden descartarse entonces ni las *procedencias* ni las *emergen-*
cias contemporáneas del pensamiento liberal como “unidad consistente”, a
pesar de sus diferencias.

Un proyecto intelectual

Con la publicación de *An Inquiry Into a Principles of a Good Society*, se celebró en París el *Coloquio Walter Lippmann* y se creó –aunque con una vida efímera– el *Centre d'études pour la rénovation du libéralisme*³⁷. En 1940 y principalmente debido a problemas de la segunda guerra mundial esta institución tuvo que suspender sus actividades. Allí asistían regularmente Hayek, Mises, Robbins, Röpke, Aron y Rueff, entre otros. Una vez terminada la confrontación y cuando definitivamente mejoraron las condiciones de seguridad y las económicas, sus participantes constituyeron la *Sociedad de Amigos de la Libertad Personal*³⁸. Esta organización sería, a la postre, la plataforma de lo que se conocería como la *Sociedad Mont Pèlerin*. Esta vez, una institución proyectada, permanente y organizada bajo la tutela de Hayek, uno de los co-fundadores. *Mont-Pèlerin* se convertiría en adelante en el *axis mundi* desde donde debía orquestarse el *resurgimiento liberal* de Europa y América. Fue el mismo Hayek quien consiguió los apoyos logísticos y financieros necesarios y, al fi-

³⁶ José Luis Orozco, “Sobre la inteligencia política del nuevo milenio”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (eds.), *Globalismo e inteligencia política*, Barcelona, Gedisa, 2001.

³⁷ Centro de estudios para la renovación del liberalismo.

³⁸ Por anecdótico que pueda parecer, el sentido del *mercado* como *catalexia* en Mises y Hayek revela en sí mismo su profundidad política. Como se sugiere: “En el pensamiento de Hayek el mercado no es un bien en sí mismo [...] tiene una amplitud que va más allá de la visión miope del discurso neoliberal... pone en evidencia la necesidad de que los individuos cedan a sus intereses, de tal manera que la relación de enemistad se convierta en una de amistad. El orden de mercado es posible entre amigos” (González, *op. cit.*: 92), la figura de la *amistad*, del *amigo*, involucra una actividad *filosófica* y, especialmente, *política*. Como ha sido visto por Deleuze y Guattari: “En este primer aspecto la filosofía parece algo griego y coincide con la aportación de las ciudades: haber formado sociedades de amigos o de iguales, pero también haber instaurado entre ellas unas relaciones de rivalidad, oponiendo a unos pretendientes en todos los ámbitos, en el amor, los juegos, los tribunales, las magistraturas, la política y hasta en el pensamiento, que no sólo encontrará su condición en el amigo, sino en el pretendiente y en el rival... La rivalidad de los hombres libres, un atletismo generalizado: el *agon*” (Gilles Deleuze y Félix Guattari [1991] *¿Qué es la filosofía?*, Barcelona, Anagrama, 1993, p. 10). En todo caso, así lo han desarrollado J.P. Vernant, M. Detienne y magistralmente M. Finley ([1970] “Aristóteles y el análisis económico”, en Finley, M.I. [1974], *Estudios sobre historia antigua*, Madrid, Akal Editor, 1981); existe una diferencia rotunda entre “amistad” –dimensión que reivindican Hayek y Mises– y “mutualismo” (*philia*), de hecho, el sentido en que González interpreta la noción de *catalexia* como constitución del “intercambio-comunidad-relación amigo/enemigo”.

nal, sobre él prácticamente recaería la responsabilidad de la *selección* de sus primeros miembros³⁹.

¿Acaso *Mont Pèlerin* fue una tentativa aislada?, ¿un suceso espontáneo? Por supuesto que no. Parece ser, mejor, la consolidación de una estrategia mucho más amplia que el despliegue de una simple “aventura personal” (tal como lo ha querido relatar Hayek) y que, a lo largo del período de entreguerras, poco a poco lograría madurar. Mucho tiempo antes, proyectos similares habían estado gestándose en diferentes latitudes. El propio Von Mises, a principios de los años veinte —precisamente la década en la que Estados Unidos asiste a la *génesis* de los denominados *think tanks*⁴⁰—, había fundado el *Österreichische Konjunkturforschungsinstitut*⁴¹, un centro “independiente” de investigación económica empírica, patrocinado por la Fundación Rockefeller. El centro fue dirigido posteriormente por Hayek⁴².

En 1955, también por recomendación y promoción de Hayek, se creó en Londres el *Institute of Economic Affairs*. Desde su fundación, esta entidad sirvió de “modelo” para el propósito expreso de propagar “instituciones parecidas” a lo largo y ancho del hemisferio occidental. Todas ellas adquirirían una importancia vital para los propósitos anunciados por Hayek, pues, sabía muy bien —al igual que muchos intelectuales que compartían sus mismas opiniones— que son estos escenarios “de donde emanan las ideas sólidas”⁴³. Esta convicción, por supuesto, encajaba perfectamente con el *espíritu de la época*. Para mediados del siglo XX, nuevos centros o institutos de discusión, de investigación y de asesoría se multiplicarían a raíz de los grandes conflictos internacionales posteriores a la segunda guerra mundial convirtiéndose en adelante en una “necesidad práctica” de la política⁴⁴.

En todo caso, alrededor de la *Sociedad Mont Pèlerin* Hayek terminó reuniendo a un grupo de “selectos” notables —en el doble sentido de la designa-

³⁹ F.A. Hayek [1982], “El redescubrimiento de la libertad: recuerdos personales”, en: *Obras completas de F.A. Hayek*, Vol. IV, *Las vicisitudes del liberalismo: ensayos sobre economía austriaca y el ideal de libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1992.

⁴⁰ María Luisa Parraguéz Kobek, “Los intelectuales corporativos y los *think tanks* del nuevo milenio”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (eds.), *Globalismo e inteligencia política*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 164.

⁴¹ Instituto Austriaco para la Investigación de los Ciclos Económicos.

⁴² F.A. Hayek [1963], “La economía de los años veinte vista desde Viena”, en *Obras completas de F.A. Hayek*, Vol. IV, *Las vicisitudes del liberalismo: ensayos sobre economía austriaca y el ideal de libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1992.

⁴³ Hayek, *El redescubrimiento de la libertad*, *op. cit.*

⁴⁴ Parraguéz, *op. cit.*, p. 166.

ción; otrora un *élite de intelectuales*—, de inclinación liberal, provenientes de las más diversas disciplinas científicas y comprometidos —según ellos— con *el servicio a la libertad*. Hasta ese momento, todos habían estado desarrollando diferentes iniciativas —académicas e intelectuales, sobre todo— “individualmente”. Entre los participantes se encontraban, de nuevo, Wilhelm Röpke y Walter Eucken, en esta ocasión, los “arquitectos” encargados de la reconstrucción de la Alemania Federal durante los primeros años de la posguerra.

En el *discurso inaugural*, pronunciado por Hayek en *Mont Pèlerin* el 1º de abril de 1947, se hizo expresa la declaración política que orientaría las intenciones de la naciente Sociedad:

[...] El convencimiento básico que me ha guiado en mis esfuerzos es que, si tienen una posibilidad de renacer los ideales que creo compartimos y para los que, a pesar de lo que se ha abusado del término, no hay un mejor nombre que el de *liberales*, será necesario llevar a cabo esfuerzos positivos para elaborar unos principios generales de un orden liberal de un grupo, cuyos miembros estén de acuerdo en lo fundamental y entre los que no se cuestionen a cada paso ciertos conceptos básicos...⁴⁵

Tanto la *Sociedad Mont Pèlerin* como las “otras instituciones” no habían sido establecidas con el único propósito de crear centros de investigación económica “pura” —o “técnica”, si se quiere—. Nuevamente, los acontecimientos más significativos de la época dictaron su misión. Por supuesto, la labor intelectual debería estar motivada y ser, al mismo tiempo, abiertamente *política*:

[...] una filosofía política nunca puede estar basada únicamente en la economía, ni puede expresarse principalmente en términos económicos. Parece que los peligros que estamos afrontando son resultado de un movimiento intelectual que se ha expresado en todos los aspectos de la actividad humana, y ha influido en la actitud de la gente hacia los mismos⁴⁶.

De Von Mises a Von Hayek existió entonces plena conciencia de que ni el pensamiento humano ni los problemas sociales pueden ser analizados y enfrentados *obtusamente* como “meros problemas económicos”. Por el contrario, para ellos resulta absolutamente necesario reflexionar sobre la amplitud que encaran estos fenómenos. La sola “economía” no basta. Sin embargo, el conocimiento de la economía sería un elemento indispensable para cualquier tratamiento riguroso de los complejos problemas de la *organización de la sociedad* y, desde luego, ninguna otra disciplina podría competir, en principio, para postularse como la base de una *filosofía social completa* que pudiera “pro-

⁴⁵ Hayek, *op. cit.*, p. 258.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 259.

porcionar respuestas a los acuciantes problemas de la época⁴⁷. Constituir una *economía política* –campo intermedio entre la teoría “pura” y las cuestiones de política “práctica”–, en un sentido amplio, debía obligatoriamente traducirse en la definición precisa de una *política económica*:

De los temas que he propuesto para su examen sistemático por esta conferencia, y que la mayoría de los miembros parece haber aprobado, el primero es la relación entre lo que se denomina “libre empresa” y un orden realmente competitivo. En mi opinión, es, con mucho, el problema mayor y en muchos aspectos el más importante [...] Se trata de una cuestión de la máxima importancia que debemos tener bien clara en nuestra mente para *determinar el modelo de política económica que desearíamos ver aceptado de un modo general...* su adecuado tratamiento supone un *programa completo de política económica liberal*⁴⁸.

En el momento en que se pronunciaron estas palabras, el auditorio contaba, entre otras, con figuras tan destacadas como Maurice Allais, Aron Director, Bertrand de Jouvenel, Frank Knight, Michael Polanyi, Karl Popper y George Stigler. Obviamente, también Von Mises y Robbins, quienes compartían un lugar sobresaliente, al lado de Milton Friedman, “a pesar de todo”⁴⁹.

En fin, *Mont Pèlerin* cumplió a cabalidad la esperanza de Hayek sobre un *acuerdo fundamental de principios* en el que no se cuestionaran “a cada paso ciertos conceptos básicos”. Este escenario –así como tantos otros a los que hemos hecho alguna referencia–, lugar político *par excellence*, descontaba de entrada las rivalidades que existían en el terreno *teórico* para hacer posible una verdadera comunidad ideológica. Un proyecto político sustentado en una corriente de pensamiento que –como resulta innegable–, constituía un *consenso amplio*⁵⁰ “alrededor de la reivindicación del individualismo, la propiedad privada y el mercado”⁵¹.

⁴⁷ Ibídem, p. 210.

⁴⁸ Ibídem, p. 263.

⁴⁹ Perry Anderson relaciona otros nombres de gran importancia como Salvador de Madariaga y el mismo Walter Lippmann [Anderson (2001): “Historia y lecciones del neoliberalismo”, citado por Múnera, *op. cit.*, p. 44]. Sin embargo, en realidad, de la larga lista de invitados preparada por Hayek, por diferentes motivos, muchos *no* pudieron asistir (además de estos últimos: Einaudi, Lutz, Rüstow, Chamberlain). No obstante, los mencionados expresaron su apoyo incondicional al proyecto y “aceptaron más adelante unirse a la sociedad como miembros fundadores”. Hayek, *El redescubrimiento de la Libertad*, *op. cit.*, p. 262.

⁵⁰ La *comunidad de interpretaciones* –y, por supuesto de *intereses, creencias*, en últimas, un completo “sistema de valores” alrededor de “lo político” (Roth, 2002)– prevalece “a pesar de todo”. Cada polémica “teórica” termina haciendo inocuo –en la “práctica”– cualquier tipo de señalamiento, acusación refutación o rectificación, aunque las divergencias no dejen de existir en el plano escolar. La célebre discusión en torno a la *justicia* sostenida entre

Éstas y otras situaciones históricas permiten comprender sucesos que, a la luz del mundo académico y escolar *in abstractum* y referidos *fuera de su contexto histórico*, pueden parecer *inconsistentes*⁵².

El balance orquestado por *Mont Pèlerin*, donde la *economía es política* y la *política, economía*, parece, sin duda, una postura bastante arraigada en la *inventiva intelectual* del imaginario liberal. A su alrededor se ha podido “socializar” y “simular” una representación *solidariamente orgánica* del proyecto político en torno a la *despolitización*. Las tensiones y los conflictos de la sociedad pretenden estar sancionados, desde esta perspectiva, bajo una óptica eminentemente “individualista”, haciendo *ilegítimo o inútil*—en ciertos casos, hasta *inmoral*⁵³—recorrir a la política⁵⁴.

A través de las políticas públicas se ha manifestado este referente de la acción estatal, en su doble dimensión de *legitimación y regulación*.

Washington: antecedentes, fórmulas, reformulaciones

Para la década de 1960 América Latina respiraba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La implementación del modelo cepalino basado en el desarrollo “hacia adentro”, el proteccionismo, los subsidios a los precios y las exportaciones y el alto gasto público, permitió a la región gozar de una relativa expansión económica desde 1945 hasta finales de 1970. No obstante, factores de diversa índole—relacionados con las consecuencias mismas generadas por el modelo y con el desempeño de la economía mundial—servirían de argumento para impulsar una redefinición de las políticas económicas y del desarrollo en la región.

Hayek-Buchanan es ilustrativa al respecto. John Gray [1982], *F.A. Hayek and the New Revival of Classical Liberalism*, Cambridge, Liberty Fund, 2005. Puestos *vis á vis* los principios y después de destilar los detalles, no existe ninguna objeción frente a la *identidad esencial*—ontológica, metodológica y, en últimas, ideológica—mantenida entre ellos, en torno a conceptos como justicia, propiedad, libertad o igualdad. F.A. Hayek (1988), “The Origins of Liberty, Property and Justice”, en *The Collected Works of F.A. Hayek*, Vol. I, *The Fatal Conceit: the Errors of Socialism*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 29-37; James Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

⁵¹ Múnera, *op. cit.*, p. 44.

⁵² Gary Becker, gran simpatizante de la modelística y promotor *ad nauseam* del análisis matemático en la teoría económica (baste ver su *Teoría económica* ([Gary Becker, 1971], *Teoría económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997), pudo presidir la *Sociedad* durante 1990 y 1992, año en el cual obtuvo el Nobel de Economía.

⁵³ Buchanan, *op. cit.*

⁵⁴ Jobert, *op. cit.*

La inestabilidad del modelo de industrialización por “sustitución de importaciones” era innegable. Aunque conoció tasas de crecimiento económico impresionantes también provocó grandes desequilibrios sociales y económicos. En el ámbito social el modelo fue abiertamente excluyente. A la postre, terminó favoreciendo a las oligarquías y a las nuevas burguesías, aumentando la desigualdad y rezagando el desarrollo rural a un segundo plano, gracias a los procesos de industrialización y urbanización que impulsaba⁵⁵. Los desequilibrios profundizaron los desbalances macroeconómicos, ocasionando niveles de inflación insoportables y atentando progresivamente contra un déficit fiscal cada vez más comprometido en la mayoría de los países latinoamericanos.

Todas estas consecuencias negativas se acentuaron por el clima económico y político mundial de la década del setenta: la Revolución Cubana y su expansión en América Latina, Mayo del 68 en París, el incremento de los precios del petróleo entre 1972 y 1979, la elevada inflación mundial, la derrota de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam, el movimiento negro y la *counterculture* norteamericanos, la Revolución Cultural en China. Modelos *alternativos* de sociedad agregaron un ingrediente adicional a la inestabilidad política. En el futuro, serían ellos los agentes catalizadores del ciclo recesivo en que ingresaría la economía mundial.

La “superación” de este modelo, inspirado en los postulados cepalinos, no debe ser atribuido *únicamente* a las consecuencias negativas que generó (inflación, desigualdad social, endeudamiento y debilitamiento del sector agrícola). El paso hacia un modelo económico de desarrollo con base en el *libre mercado* estaría promocionado significativamente por las variadas circunstancias históricas que a nivel internacional impulsaron los distintos cam-

⁵⁵ Las cifras brindadas por Bonell ponen en evidencia la magnitud de los desequilibrios. De acuerdo con la Food and Agriculture Organization (ONU), entre 1970 y el período 1980-83 la región, incluyendo a la Argentina, pasó de exportar 4 millones de toneladas de cereales a -6.6; excluyendo a la Argentina, se asiste a la disminución de -4 millones a -22,2 millones de toneladas de cereales. América Latina, con la única posible excepción de Argentina, pasó de exportadora de trigo en períodos de guerra y posguerra a importadora para finales de los años 70. En oposición, Estados Unidos triplicó su producción y exportación del renglón en mención durante el tiempo señalado. Así mismo, el aumento de la desigualdad era previsible si se compara el monto de los recursos destinados a los programas de industrialización en relación con el volumen canalizado para el fortalecimiento de los aspectos sociales: “mientras en los países desarrollados occidentales, entre 1973 y 1980, en relación al gasto total, el promedio de gasto económico fue del 18,5% y el gasto social fue del 57,8%, en las naciones latinoamericanas el primero fue del 38,4% y el social del 42,7%”. Fernando Bonell, *América Latina: de los dorados 50 a la crisis de los 80*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2000, p. 75.

bios. No obstante, serían las crisis generadas por los precios del petróleo y el comportamiento mismo de los *petrodólares*, los factores que marcarían el inicio del ciclo recesivo. En este período, la recomposición de las economías y la redefinición de los modelos de desarrollo cobrarían plena relevancia.

El alza de los precios del petróleo en 1973 y 1979 brindó gran liquidez al sistema financiero internacional; los petrodólares ingresaron en la banca privada, fortaleciendo sin precedentes la oferta de recursos financieros. En este contexto, América Latina aumentó sus niveles de endeudamiento con el fin de mantener las dinámicas desarrollistas basadas en la industrialización y, de paso, para minimizar los impactos negativos del modelo. Pese a todo, la deuda se haría insostenible.

El endeudamiento fue contraído en gran parte gracias a la banca privada estadounidense. Este sería uno de los signos del papel protagónico que en adelante asumirían los Estados Unidos durante este período. No deja de ser ilustrativo el hecho de que al iniciarse la década de los ochenta, alrededor del 95% de los flujos financieros en América Latina provenían de entidades privadas mientras que el 5% restante tenía su origen en organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Del capital antes señalado, “el 85% era procedente de la banca privada internacional estadounidense”⁵⁶. Las dificultades para sostener el desarrollo –inspirado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones– se vieron agravadas entonces por el enorme “sobreendeudamiento” que enfrentaban los países latinoamericanos. A los inconvenientes propios del modelo de industrialización se sumaba ahora el problema de la deuda. Su punto álgido fue alcanzado en 1982 con la declaratoria de cesación de pagos por parte de México, y con la consecuente interrupción de los flujos de capital que se dirigían hacia la región.

En un contexto caracterizado por el ascenso del neoconservadurismo en Inglaterra y Estados Unidos (Thatcher y Reagan, respectivamente), el reconocimiento de la imposibilidad del pago de la deuda constituyó el primer paso para formular e implementar planes económicos tendientes a favorecer el retorno del capital. Con el propósito de aliviar la crisis del endeudamiento latinoamericano y con el fin de crear las condiciones necesarias para instaurar un “nuevo modelo de desarrollo” inspirado en los principios del libre mercado, fueron formulados los *Planes Baker y Brady*. Juntos, a la sombra del criterio de la *condicionalidad*, marcaron las tendencias económicas de los países latinoamericanos en la década de los ochenta y dictaron de esta forma el rol funda-

⁵⁶ Ibídem, p. 79.

mental que asumirían los Estados Unidos en la gestión de la crisis de la deuda que azotaba a la región.

En particular, el *Plan Baker* exhortó al fortalecimiento del crecimiento económico mediante el establecimiento de normas orientadas al mercado y a la negociación individual de la deuda. La política de precios, las privatizaciones, las reformas a las empresas públicas y la liberalización del comercio y la inversión extranjera constituyeron la base fundamental de sus propuestas. El *Plan Brady*, por su parte, reconoció la imposibilidad del pago del total de las obligaciones. En cambio, instó a los acreedores a generar procesos de reducción de la deuda, con el fin de permitir el mantenimiento y el retorno de los países latinoamericanos al mercado voluntario de capitales. Al igual que su antecesor, el *Plan Brady* vio la necesidad de implementar reformas macroeconómicas y estructurales relacionadas con la reducción del déficit en cuenta corriente y la apertura del comercio exterior y de las inversiones extranjeras.

De esta forma, el endeudamiento de los países del Sur se convirtió inmediatamente en el instrumento más importante para definir las relaciones con el Norte y, en el mejor de los casos, el mecanismo idóneo para “obligar” a los países periféricos a asumir un “nuevo” modelo de desarrollo con objetivos bien definidos:

El objetivo de la orientación promovida por los gobiernos anglosajones ultraconservadores a comienzos de la década era debilitar todos aquellos elementos cuyo poder descansaba en una gestión estatal del desarrollo, y ampliar el espacio de poder de los medios ligados al capital privado, nacional e internacional⁵⁷.

Resulta evidente que el ajuste demandado atacaba directamente los regímenes progresistas, populistas y revolucionarios. Los “criterios de condicionalidad” determinaron, desde luego, las directrices que debían seguirse en cada uno de los países, definiendo las políticas de desarrollo en consonancia con la lógica financiera internacional. El equilibrio macroeconómico y el concepto mismo del *desarrollo* quedaron, pues, “atrapados” en los límites del ajuste, la internacionalización y la valorización del capital.

La *modernización* fue asumida como el paradigma de los modelos. La solidez que ofrecía el carácter interdisciplinario de este concepto le permitía auto-concebirse “como un proceso global e interdependiente que integraba a la vez la cultura, las instituciones y la política, la sociedad y la economía”⁵⁸. En

⁵⁷ Jean Phillipe Peemans, “Globalización y desarrollo: algunas perspectivas, reflexiones y preguntas”, en AA.VV., *El nuevo orden global: Dimensiones y perspectivas*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1996, p. 16.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 25.

primera instancia, el desarrollo fue comprendido en términos de *modernización nacional*. Se buscaba a toda costa abandonar los rezagos de las sociedades tradicionales impulsando procesos de autonomización de las instituciones políticas, la secularización de la cultura, la diferenciación social y, en general, la profundización en la división del trabajo y en los montos de inversión. Posteriormente, el desarrollo fue concebido en términos de *neomodernización global*. Ahora el *desarrollo* dependía de la internacionalización de la economía, el crecimiento económico vinculado a la apertura económica y del tránsito hacia regímenes “democráticos” y “pluripartidistas”, en oposición a los regímenes de partido único y de economía centralizada de tipo socialista. El “nuevo paradigma”, entonces, sostenía los pilares de la democracia de mercado y de la internacionalización del capital.

El posicionamiento de estas nociones de desarrollo fue sin duda agenciado por las élites locales y las clases medias que tomaron como referencia el modelo alternativo del Norte. Su objetivo consistía en consolidarse progresivamente a partir de los principios de desregulación y privatización. El Estado se vio entonces seriamente “debilitado” en sus facultades para asumir la regulación *tradicional* de la acumulación y para garantizar la organización de la redistribución de los resultados del crecimiento. La ampliación de la autonomía de la empresa privada y el desmantelamiento de los servicios y del gasto público sirvieron también como “punta de lanza” para acentuar la desarticulación de las “antiguas” capacidades estatales.

Insistimos: este segundo momento, el tránsito hacia “otro” modelo de desarrollo, no debe ser interpretado *únicamente* debido a la debilidad del modelo anterior ni tampoco a sus desequilibrios inherentes. Los intereses nacionales e internacionales creados alrededor del problema de la deuda impulsaron decididamente el trayecto hacia la *nova liberal* pues, en últimas, resultaba evidente el creciente interés del capital estadounidense en generar los excedentes necesarios para cubrir adecuadamente el servicio de la deuda.

A pesar de la enorme presión internacional que enfrentaban los países latinoamericanos, los programas de estabilización y ajuste en primera instancia fueron “tímidos” o, si se quiere, “mixtos” (el *Plan Austral* decretado por Argentina en 1985 y el *Plan Cruzado* formulado por Brasil en 1986, así lo acreditan).

Así las cosas, podemos distinguir dos momentos diferentes en el camino emprendido por América Latina hacia las reformas de “ajuste estructural”. En el primero, entre 1982 y 1987, “se experimentaron, con carácter de urgencia, diferentes métodos de ajuste, ortodoxos y heterodoxos”. El segundo momento se caracterizó por un *consenso* sobre la necesidad de reformas mucho más

profundas. Efectivamente, a partir de 1987 se adelantan diversos ajustes, cada uno de ellos con resultados distintos en función de su celeridad y amplitud⁵⁹.

Vale la pena preguntarse si al finalizar la década de los ochenta había un acuerdo generalizado alrededor de las políticas necesarias para restaurar el crecimiento económico en Latinoamérica –y superar de manera definitiva la crisis de la deuda– o no. Parecer ser que más allá de un “total acuerdo” sobre las medidas específicas de política económica “a implementar”, sí se percibía un *consenso* extendido. Se puede establecer una fuerte relación entre el paquete de reformas e instrumentos de política deseables y aquellos que estratégicamente eran defendidos por Washington⁶⁰. Lo cual equivale a un consenso, múltiplemente definido, entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, los *think tanks* y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Precisamente, para Williamson este consenso podía resumirse en torno a un “decálogo”⁶¹.

⁵⁹ Olivier Dabène, *América Latina en el siglo XX*, Madrid, Editorial Síntesis, 1999, p. 198.

⁶⁰ Williamson, *op. cit.*

⁶¹ Los puntos del *decálogo de Williamson* trataban: (i) *Déficit fiscal*. La política fiscal como instrumento de estabilidad macroeconómica. A menos que sea utilizado para financiar inversión en infraestructura productiva, un déficit presupuestal que exceda el 2% del PIB es *prima facie* evidencia de fallas de política; (ii) *Prioridades del gasto público*. Relacionado con la disciplina fiscal y la reducción del gasto, enunciaba la necesidad de priorizar el gasto público en elementos relacionados con la inversión en recursos humanos. Imprescindible reducir los gastos de funcionamiento de la administración pública y concentrar los esfuerzos en los sectores desaventajados; (iii) *Reforma tributaria*. Aunque se percibían diferencias en torno a la utilidad de aumentar o disminuir los impuestos, el método más deseable para incrementar eficientemente el nivel de recaudo consistía en ampliar los impuestos básicos y moderar las tasas impositivas marginales; (iv) *Tasas de interés*. Las tasas de interés debían ser determinadas por el mercado. Tasas de interés moderadas impulsarían la inversión productiva y evitarían una amenazante deuda gubernamental; (v) *Tipo de cambio*. Los tipos de cambio debían ser determinados por las fuerzas del mercado y mantener una clara correspondencia con los demás objetivos de política macroeconómica. La perspectiva dominante sugería que, sin importar los medios o la forma como era determinada la tasa de cambio, lo verdaderamente importante era alcanzar una tasa de cambio competitiva que beneficiara el nivel de las exportaciones y el crecimiento económico; (vi) *Política comercial*. La apertura comercial constituía el eje fundamental de reforma en términos de política comercial. El axioma: “el proteccionismo genera distorsiones, castiga a las exportaciones y genera pobreza”; (vii) *Inversión extranjera directa*. Su rechazo es considerado tonto. Imprescindible para suplir las necesidades de capital, producir bienes necesarios para el mercado doméstico y contribuir a la diversificación de las exportaciones; (viii) *Privatización*. La privatización reduce las presiones sobre los presupuestos gubernamentales. La industria privada es más eficiente que las empresas estatales pues los incentivos que poseen los propietarios son mayores, dada la apropiación personal de los beneficios; (ix) *Desregulación*. La desregulación constituye un mecanismo para promover la competencia. El control a los precios, las barreras a las importaciones y la regulación laboral se erigen como barreras frente a la eficiencia y la competitivi-

De todos modos, es cuestionable la coherencia lógica y la convergencia intelectual que *supuestamente* representó el Consenso. Richard E. Feinberg, por ejemplo, ha insistido en que no es posible hablar de “consenso” en el sentido pleno del término. Sería mucho más adecuado referirse a un “decálogo” en términos de “convergencia”, alrededor de ciertos elementos generales deseables. Ciertamente, eran visibles los desacuerdos y matices que surgían en torno a temas tan específicos como los relacionados con el papel del Estado, la importancia y erradicación del déficit fiscal, los mecanismos para impulsar el ahorro y la inversión, las prioridades del gasto público, la relación entre política impositiva, equidad y eficiencia, el volumen adecuado de deuda, las causas y significados de la fuga de capitales, la relación entre las tasas de cambio competitivas y la inflación, la rapidez de la liberalización comercial, las fuentes del desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente. Otra perspectiva, mucho más radical que el postulado de Feinberg, considera que en realidad no hubo ningún Consenso sino abundante “confusión”. Los fundamentos intelectuales y teóricos que lo nutrieron carecieron de claridad y se percibieron, de hecho, como una mixtura ambigua de conceptos keynesianos, neoclásicos y “neoliberales” –en el sentido en que aquí los hemos sugerido–. Según esta versión, se cooptaron lenguajes tan diversos e incompatibles, incluso del propio estructuralismo.

No obstante, queda en claro que –tal como lo afirma el mismo Stanley Fisher– *la divergencia* alrededor de los “elementos fundamentales” del modelo de desarrollo fue *mínima*. El modelo de desarrollo se fundamenta en una economía orientada hacia el mercado y la integración mundial⁶².

La enunciación del decálogo inicial del Consenso de Washington expresa antecedentes y circunstancias históricas bien definidas. Tampoco constituye planteamientos teóricos abstractos ni espontáneos que *emergen* de un momento a otro sin ninguna referencia u orientación política. Efectivamente tiene sus *procedencias*. El interés: favorecer la inversión privada, negando cualquier posibilidad de desarrollo sustentado en el modelo de Estado o basado en el fortalecimiento de los mercados domésticos. El énfasis puesto sobre la disciplina fiscal y sus condiciones dan cuenta de un *proyecto específico* que –con su ideario económico y su imaginario político– desde tiempo atrás venían haciendo carrera. El mismo trayecto histórico, por supuesto, abrió la posibilidad

dad, alientan directamente la corrupción, los poderes de mercado y desestiman la empresa naciente; (x) *Derechos de propiedad*. Los derechos de propiedad resultan sumamente importantes para la dinámica satisfactoria del sistema capitalista. La seguridad y estabilidad de los derechos de propiedad en América Latina constituía un objetivo de política inaplazable.

⁶² Williamson, *op. cit.*, pp. 10-13.

de una materialización, en este caso, de prescripciones bien definidas de política económica. Obviamente, todas ellas –tal y como hemos insistido–, destinadas a reconstruir la realidad de *lo social*.

Hacia una nueva ortodoxia: ¿neoliberalismo post-liberal?

Los resultados ofrecidos por la implementación de las orientaciones del *Consenso de Washington* son patentemente desalentadores. El exiguo crecimiento económico, la mayor vulnerabilidad de las economías, el aumento de la inequidad y, en general, la pobreza y el desempleo generados a partir de “las recomendaciones”, alertaron sobre la necesidad de buscar una visión, esta vez, aparentemente más “heterodoxa” del desarrollo y mucho más consecuente con la realidad de los países del Tercer Mundo⁶³.

El fracaso de las políticas en términos de crecimiento sostenido y mejoramiento de las condiciones de bienestar –además de la “paradoja” que representaba la situación de varias economías del sudeste asiático, antes consideradas “ejemplares”–, forzaron a los académicos e instituciones comprometidas con la *fórmula* a la reflexión. Los factores determinantes de los resultados obtenidos a lo largo de casi diez años de reformas tenían que ser revisados; pero, ante todo, *reformulados*. Si las reformas no reportaron los resultados esperados –se argumentaba– se debió *stricto sensu* a que no fueron lo suficientemente rápidas ni agresivas. La profundización de las reformas, entonces, aparecía como la mejor alternativa. Sin embargo, la emergencia y el fortalecimiento de las teorías asociadas a la “economía de la información” y los “costos

⁶³ En términos de crecimiento económico, entre 1991 y 2002 los países andinos crecieron en promedio a tasas inferiores (2,7%) a las del promedio latinoamericano (3,0%); por encima de los países del Mercosur (1,9%) y bien por debajo de Chile (5,5%), República Dominicana (5,5%) y Costa Rica (4,6%), que representan las únicas excepciones en materia de desempeño económico. En materia de desequilibrios sociales, los resultados de la implementación de las recomendaciones del Consenso son igualmente insatisfactorias. En términos del PIB per cápita, América Latina registra un desalentador crecimiento del 1,1% entre 1991 y 2001. Así mismo, los niveles de pobreza y desempleo se han deteriorado, pues en el período 1990-2001, los primeros aumentaron en los 5 países de la Comunidad Andina de Naciones. Particularmente, en Venezuela, Ecuador y Colombia las proporciones de crecimiento del nivel de desempleo son iguales o superan el 30%. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, para 2000 se calculaba que en América Latina había entre 180 y 200 millones de personas que todavía vivían en la pobreza, o sea entre el 37% y el 40% de la población. Durante los años noventa, la pobreza se redujo sólo tres puntos porcentuales. Más aún, debido a la falta de sistemas adecuados de protección social en la mayoría de los países de la región las crisis económicas fueron la causa principal que impidió una reducción más rápida y sostenible de la pobreza (Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual*, Washington, BID, octubre de 2000, p. 12.

de transacción y de transformación” representarían, para este momento, la interpretación más aceptada. De hecho, estas modas teóricas se erigieron como la alternativa sucesora del ahora *viejo* Consenso.

La nueva perspectiva, en lo fundamental, reconocía las fallas inherentes al mercado y las externalidades negativas; rescataba el rol sustancial que jugaban las *instituciones* en la economía y las proponía como la respuesta idónea para resolver todas las vicisitudes. Igualmente reconocía la gran importancia que adquiriría el “capital social” como factor determinante en los procesos de desarrollo.

Desde esta perspectiva, la atención debía concentrarse ahora en ciertos aspectos específicos: la independencia de los bancos centrales, la vigencia de los derechos de propiedad, el Estado de derecho, la corrupción de los aparatos burocráticos, la naturaleza de los procesos electorales y la estabilidad del régimen político constitucional. Era urgente, por lo tanto, abandonar la idea de “complementariedad débil” entre Estado y mercado (*verbi gratia* un relación limitada a la inversión en infraestructura y al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica) para avanzar hacia una lógica de “complementariedad fuerte”. La forma del Estado y de las instituciones en general –vistos como “estructuras de incentivos para alcanzar el óptimo desempeño económico”⁶⁴– deberían funcionar a la manera de garantes en los procesos de acumulación y reproducción del capital. El elemento que en apariencia distanciaba las orientaciones del *viejo* Consenso de 1989 de las invocadas por la doctrina clásica radical, se ponía de hecho en cuestión: en este momento, el Estado y las instituciones son concebidas como los vectores complementarios. El resultado: un “Consenso de Washington” *aumentado* que debía introducir estas “modificaciones” como la cuestión central de las *reformas*, también conocidas como de *segunda generación*.

La nueva preocupación de Williamson sería definir el “manifiesto de política” de las principales reformas para América Latina en los inicios del nuevo milenio. Su primer propósito estaría en diferenciar sus prescripciones de las del decálogo original. Entre otras, apela a que el *consenso* de 1989 nunca constituyó un manifiesto de política; únicamente fue concebido como la reunión de las principales recomendaciones que “Washington” sugería para las economías latinoamericanas. Williamson, en todo caso, pretende someter a redefinición

⁶⁴ Douglass C. North [1990], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; y Douglass C. North, Lee Alston y Thráinn Eggertsson (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

las orientaciones de política consignadas en el decálogo de 1989, incluyendo dos nuevos enunciados: el fortalecimiento institucional y la educación.

Para Williamson, la construcción y el mantenimiento de las instituciones serían indispensables para garantizar una óptima canalización del gasto social y la adecuada supervisión del sistema bancario. En el fondo, se trata de un cambio en el enfoque político: “fortalecer una serie de instituciones estatales estratégicas en lugar de reducir un Estado sobresaturado”⁶⁵. El fortalecimiento institucional contribuirá entonces a un crecimiento económico más rápido y equitativo. Los supuestos de esta interpretación, sin embargo, demandarían algunas condiciones: un banco central independiente encargado de la política monetaria y cambiaria; una comisión presupuestaria encargada de los asuntos de política fiscal; tribunales de justicia preocupados por los derechos de propiedad con independencia frente al poder ejecutivo; y, por último, *misiones* –al estilo del *Plan Marshall*– encargadas de fomentar la industria competitiva, eficiente y tecnológicamente adecuada.

De otra parte, el segundo enunciado otorgaba una preponderante importancia a *la educación*. Bajo esta convicción era claro que la mano de obra calificada constituía el requisito previo y fundamental para el rápido desarrollo de un país. Más aún. Resulta más importante que variables consideradas allende como centrales (las tasas de ahorro, el tipo de cambio y la infraestructura, que hasta cierto punto son endógenas). Así, el capital y la infraestructura debían estar *debidamente* acompañados por mano de obra “bien capacitada” (*well-qualified*) para lograr un verdadero impacto sobre el crecimiento económico, el bienestar y la igualdad.

En la misma perspectiva, Guillermo Perry daba su veredicto⁶⁶. Para esa época, considera que las denominadas *Reformas de segunda generación* constituyen un programa que abarca “cinco esferas normativas y generales”: inversión de buena calidad en capital humano, mercados financieros eficientes, mejora del entorno legal y reglamentario, sector público y gobierno de “buena calidad” y fortalecimiento fiscal⁶⁷. De acuerdo con Perry, estas reformas implican importantes reformas institucionales.

⁶⁵ John Williamson, “Revisión del Consenso de Washington”, en Louis Emmerij y José Nuñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 60.

⁶⁶ Guillermo Perry y Shahid Burki, *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, Estudios sobre América Latina y el Caribe, 1998 (a).

⁶⁷ Las “esferas” de las que habla Perry son (i) *Inversión de buena calidad en capital humano*. La desigualdad de oportunidades en materia de salud y educación es uno de los principales

A raíz de la globalización de las economías, la aplicación de las reformas de *primera generación* y el proceso de democratización en América Latina y el Caribe, la región vio la necesidad de reformas institucionales que favorecieran la competencia del sector privado en el mercado mundial, minimizaran la vulnerabilidad de los países en relación con la inestabilidad de los flujos de capital y redujeran la desigualdad de ingresos y la pobreza. En efecto, el grado de calidad y eficiencia de la prestación de servicios financieros y públicos, la calidad de la educación, la eficiencia del sistema judicial y la constitución de redes de seguridad social para grupos vulnerables depende en muy buena parte de la construcción y consolidación de un entramado institucional que regule la conducta de los agentes y brinde confianza y estabilidad a la sociedad en general⁶⁸.

La demanda por los arreglos institucionales en los que insisten tanto Williamson como Perry están enmarcados en el grave contraste entre los países de la región, atrasados desde el punto de vista de un supuesto “desarrollo institucional” frente a otros países del mundo –léase, *los desarrollados*–. La mayoría de los países en desarrollo y, característicamente, los países de América Latina, decidieron abrir su economía al comercio, las inversiones y los flujos de capital sin un marco institucional adecuado. La inadecuación institucional conduce a que los potenciales beneficios de la globalización –en

factores que determinan la distribución del ingreso y la pobreza. Resulta esencial mejorar la calidad de los servicios educacionales y de salud tanto para fomentar la competitividad y el crecimiento de la productividad en el mediano y largo plazo como para incrementar el efecto en la reducción de la pobreza del crecimiento económico. (ii) *Mercados financieros eficientes*. Un sector financiero débil constituye un peligro para la estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, el desarrollo de los mercados bancarios y de capital aumenta las inversiones, las hace más eficientes e impulsa el crecimiento económico. (iii) *Mejora del entorno legal y reglamentario*. Los derechos de propiedad y la existencia de sistemas jurídicos y reglamentarios adecuados tienen una importancia decisiva para el crecimiento porque fomentan una inversión mayor y más eficiente. La excesiva reglamentación en los mercados de trabajo fomenta la informalidad; los costos y riesgos del entorno desincentivan la inversión privada en infraestructura. (iv) *Sector público y gobierno de “buena calidad”*. Es necesario que los gobiernos de la región sean dignos de confianza, eficientes y responsables. Los marcos normativos o jurídicos resultan inútiles si las leyes y reglamentos no se obedecen ni aplican. Se requiere que los gobiernos se orienten a resultados, sean responsables y transparentes, y fortalezcan el imperio de la ley en la región. (v) *Fortalecimiento fiscal*. En un mundo caracterizado por la integración financiera y por la inestabilidad de los flujos de capital, la prudencia y flexibilidad en materia fiscal constituyen las piedras angulares del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, el sostenimiento adecuado de las tasas de ahorro y el nivel suficientemente alto de inversión en capital humano e infraestructura.

⁶⁸ Guillermo Perry y Shahid Burki, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, Estudios sobre América Latina y el Caribe, 1998 (b).

términos de mayor crecimiento y tasas de inversión— se concentren “demasiado”, agravando las inequidades y las tensiones sociales en lugar de mitigarlas. A pesar de la manifiesta preocupación mostrada por la inversión en recursos humanos, la nueva perspectiva no cuestiona —ni mucho menos— el modelo de desarrollo, ahora basado en la internacionalización de la economía y el libre mercado. A lo sumo se limita a “ajustar” los problemas del modestísimo desempeño económico y la vulnerabilidad mediante la inclusión de coordenadas *neo-institucionalistas* en las recomendaciones de política e ignorando, de paso, las soluciones a los problemas acuciantes de la economía política asociados con la distribución del ingreso, la pobreza y el nivel de empleo a escala nacional y global.

Si se complementa esta visión con la propuesta que hace Joseph Stiglitz⁶⁹ frente a las categorías de “capital humano” y “capital social”, quedamos *ad portas* del *Post-consenso de Washington*: una perspectiva más “amplia” e “integral” que, sin cuestionar frontalmente las prescripciones del “Consenso inicial” y apropiándose del avance que representó el “Consenso aumentado”, introduce los elementos del ajuste, la secuencialidad y la flexibilidad en los temas asociados con la disciplina monetaria y fiscal, la apertura de los mercados de bienes y financieros, las metas generales del desarrollo y la competitividad. Manteniendo estos preceptos, el Posconsenso instala con determinación los conceptos institucionales y de capital social y, a la postre, “redescubre” los elementos sociales básicos del desarrollo comprendido en tanto “proceso de transformación social”.

Las recomendaciones de política realizadas por el Consenso de Washington al comienzo de la década de los noventa, estuvieron, en el concepto de Stiglitz, *exclusivamente* relacionadas con la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y la correcta fijación de los precios. Por esa razón, resultan incompletas y por momentos “equivocadas”. Para acceder a niveles más altos de desarrollo es necesario re-conceptualizar el desarrollo. Si éste es comprendido desde una perspectiva amplia y se integran crecimiento económico, desarrollo sostenible, equitativo y democrático no se puede prescindir de renovar los instrumentos. Las metas relacionadas con la redefinición del papel del Estado en el desarrollo económico y la materialización de una *segunda generación* de reformas que garanticen la competencia, el acceso a la educación y la transmisión de tecnología, serían, en consecuencia, inevitables.

⁶⁹ Joseph Stiglitz, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, en *Desarrollo Económico* (Madrid), Vol. 38, No. 151, 1998.

En términos concretos, esta versión redefine los instrumentos que permitirían “el mejor” funcionamiento de los mercados dentro de la “complementariedad” Estado-mercado para alcanzar, por fin, el éxito en los objetivos asociados con la educación, el medio ambiente, la democracia y la tecnología: (i) el control de la inflación; (ii) el sostenimiento de los déficit presupuestarios; y (iii) la consolidación del sistema bancario y financiero serían las *condiciones necesarias* para garantizar el desarrollo integral de los países⁷⁰. Mientras tanto, (iv) la reforma financiera; (v) la creación de una “economía de competencia” menos estrecha y con más alcances que la simple “privatización”; (vi) un gobierno “complementador” de los mercados, (vii) más “efectivo” y con mayor capacidad administrativa y técnica, apoyado en una división clara de los poderes públicos y en el fortalecimiento del sistema judicial, junto con salarios competitivos para los funcionarios públicos hacen parte de las *condiciones suficientes* para acceder en pleno a los resultados⁷¹.

⁷⁰ Las tres condiciones “necesarias” para Stiglitz pasan por: (i) *El control de la inflación*. Debe ser una prioridad política fundamental; sin embargo, llevar una inflación baja a niveles todavía más bajos, no mejora el funcionamiento de los mercados y lesiona el crecimiento pleno, la generación de empleo y el producto potencial de la economía. Según Stiglitz, la inflación no debe convertirse en una prioridad de política mientras no supere el 15% anual; (ii) *Déficit presupuestario*. El sostenido déficit presupuestario, elevado y duradero, deteriora el desempeño económico. No obstante, las metas fiscales no deben ser conseguidas indistintamente por las economías nacionales. El control del déficit presupuestario debe ser sometido a los condicionantes y contextos específicos que se quieren alcanzar, pues depende de otras variables tales como el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento económico, la utilización del gasto gubernamental, el asentamiento de los mercados financieros y los niveles de inversión y ahorro nacional; (iii) *Promoción del crecimiento a largo plazo*. La estabilidad macroeconómica, tal y como es concebida en el Consenso de Washington, no permite estabilizar el producto ni el nivel de empleo a largo plazo; es proclive a generar contracciones económicas que desestabilizan, generan incertidumbre y se “auto-propulsionan” hacia la recesión. La búsqueda de un crecimiento económico sostenido pasa, necesariamente, por la consolidación del sistema bancario y financiero; es decir, por un aspecto no contemplado por el Consenso.

⁷¹ Las condiciones “suficientes” están contenidas en cuatro observaciones: (iv) *Reforma financiera*. Un sistema financiero efectivo y confiable debe sustentarse en arreglos institucionales que permitan la buena selección de los proyectos de inversión, el monitoreo permanente sobre el uso productivo de los recursos, la reducción del riesgo, la buena transmisión de información, la consolidación de estándares de auditoría que desincentiven el fraude, la competencia, la protección al consumidor y el acceso a los recursos por parte de los grupos desfavorecidos; (v) *Competencia*. La liberalización comercial no implica crear una “economía de competencia”. La liberalización comercial no es una condición ni suficiente ni necesaria para crear una economía competitiva e innovadora. La privatización debe ser repensada más en términos de competencia que en términos de incentivos de beneficios. La eliminación de los poderes de mercado y las distorsiones en los precios constituye un objetivo que debe ser sustentado por arreglos institucionales y un proceso de “secuencialidad” que vincule la privatización con el concepto más extenso de competencia; (vi) *El gobierno*

Estos instrumentos, “reformulados” y “ampliados” por Stiglitz, deben estar en correspondencia con metas que trasciendan la *estrechez* de los propósitos centrados en el simple crecimiento económico. Se requiere, por lo tanto, promover un *desarrollo integral* sustentado en el *desarrollo sostenible, equitativo y democrático*:

El Consenso de Washington abogó por el uso de una pequeña serie de instrumentos (que incluía la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y las privatizaciones) para alcanzar una meta relativamente estrecha: el crecimiento económico. El Consenso post-Washington reconoce tanto que necesitamos una serie más amplia de instrumentos como que nuestras metas de desarrollo son mucho más amplias. Pretendemos incrementos en los estándares de vida –comprensivo de una educación y salud mejoradas– y no sólo incrementos en la medida del PIB. Perseguimos desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Buscamos desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de arriba, disfruten los frutos del desarrollo. Y perseguimos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por multitud de vías en las decisiones que afectan sus vidas⁷².

Así, este modelo establece una relación compleja, y a veces conflictiva, entre valores de democratización, equidad, protección ambiental y crecimiento. El mantenimiento de los equilibrios entre las metas requiere, de hecho, de un refinado modelo de elaboración de políticas así como el establecimiento de prioridades como base para la acción. La materialización del desarrollo pasa necesariamente por la promoción del capital humano y del capital social, la protección al medio ambiente y la inversión en tecnología y desarrollo.

Stiglitz considera que el Consenso debe ser “*post-Washington*”. El *nuevo Consenso* no puede basarse en Washington. Es preciso rechazar el escenario cerrado en el que se definió el decálogo inicial, conformado por el Banco

como “complementador” de los mercados. El Estado debe asumir un rol importante basado en regulaciones apropiadas y en la protección del bienestar social. La cuestión no se resuelve con la necesidad o no de la intervención; por el contrario, radica en cómo debe materializarse dicha intervención. Las fallas del mercado, relacionadas con las externalidades, los bienes públicos y la información imperfecta deben ser objeto de la intervención estatal; (vii) *Mayor efectividad de los gobiernos*. Para mejorar la efectividad del Estado se deben ajustar “roles” a “capacidades”, fortalecer sus instituciones y promover una mayor capacidad administrativa y técnica, una clara división de los poderes públicos, el fortalecimiento del sistema judicial y de salarios competitivos para los funcionarios públicos. Es indispensable incluir además lógicas de mercado y de cuasi-mercado en el interior de las administraciones públicas. Se recomienda el apoyo a la descentralización y la participación comunitaria en la selección, diseño e implementación de políticas públicas.

⁷² *Ibíd.*, p. 49.

Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los grupos y las autoridades influyentes en Estados Unidos. “Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas”⁷³.

El “giro” propuesto por Stiglitz ¿es realmente un cambio?, ¿un nuevo paradigma?; o, simplemente, ¿hace la perspectiva precedente aún más poderosa e integral? El concepto de desarrollo comprendido desde el cambio social que involucra otras esferas de la sociedad (la política, el medio ambiente, etc.) da muestras de que la alternativa del *Posconsenso de Washington* está dispuesta firmemente a convertirse en la *nueva ortodoxia*. Esta vez, provista de mayores alcances, instrumentos y metas mucho más amplias –y, por lo mismo, menos estrechas– para el desarrollo. ¿Será entonces capaz de absorber y sofocar cualquier tipo de modelo alternativo u opuesto?

Si se exploran –aun tenuemente– otras alternativas se harán evidentes sus límites. Sobre todo, el carácter de su enfoque y su clara cercanía con los preceptos del Consenso original. Pues si el *consenso original* era “reduccionista”, el *post-consenso* todavía es “reducido”. Hasta los enfoques poskeynesianos y de la economía política del desarrollo, así lo confirman⁷⁴.

Fórmulas estructurales, reformulaciones políticas: la función intelectual del Estado

Insistimos: el tema de las *reformas estructurales* debe superar todo análisis corriente. Hay que postular, en contraste, un *más allá* de las relaciones estrictas, directas o globales frente al *Consenso (original, ampliado o el mismo post-consenso) de Washington* y ponderar así otro horizonte, mucho más amplio y de largo plazo, circunscrito a las prácticas políticas “localizadas”.

Desde este punto de vista, descartar cualquier dimensión *voluntarista* que interprete el fenómeno político actual simplemente como una situación de *exterioridad* –inclusive, *instrumental*– del Estado frente a la complejidad de la sociedad, resulta forzosa. La definición de la *acción del Estado* y, por supuesto, de los *procesos de política pública* son ante todo expresión de la *lucha*

⁷³ Ibídem, p. 52.

⁷⁴ Paul Davidson, “¿Qué es erróneo en el Consenso de Washington y qué debemos hacer?”, ponencia presentada en la conferencia *Reforma a las reformas: ¿qué sigue para América Latina?*, Río de Janeiro, julio 25 de 2003; y Ben Fine, “Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus”, en Ben Fine, Costas Lapavistas y Jonathan Pincus (eds.), *Development Policy in the Twenty First Century. Beyond the Washington Post-Consensus*, Nueva York, Routledge Studies in Development Economics, 2003.

política, productora también de actores sociales. Ninguna situación social dicta entonces *mecánicamente* la intervención del Estado. La construcción de las políticas públicas implica un trabajo continuo de *invención intelectual* desarrollado ampliamente en el marco de la *función intelectual del Estado* como sugiere, entre otros, Bruno Jobert cuando plantea:

[...] Ya no se trata de ordenar y reglamentar sino más bien de cambiar la dirección de los comportamientos de los agentes de desarrollo, sean éstos profesionales, servicios, empresas públicas o de economía privada [...] La acción significativa [del Estado] se ubicará entonces, más bien en el nivel de las normas y de las representaciones que orientan los comportamientos cotidianos⁷⁵.

Esta dimensión *intelectual* de la acción estatal en general y de las políticas públicas en particular define e impone un tipo de representaciones socio-económicas comunes, las condiciones mismas de su estabilidad y evolución y las formas de *regulación* –“desregulación” y “re-regulación”⁷⁶– sobre las relaciones de fuerza desplegadas alrededor del proceso mismo de intervención pública. Las políticas públicas sirven entonces y al mismo tiempo para *construir la realidad* y para *definir los modelos normativos de acción sociales*⁷⁷ por referencia a “creencias, valores y representaciones” que los mismos actores comparten o disputan en el interior del campo social⁷⁸.

Considerando lo anterior y muy a pesar de su amplitud, el *paradigma* mosqueano todavía deja cuestiones por resolver. ¿Cómo se “originan” las *fórmulas*?, ¿desde dónde *emergen*?, ¿cómo se determina su *procedencia*? La dinámica aquí sigue siendo bastante compleja. Si bien esta relación no puede considerarse unívoca, de todos modos resulta fundamental, al menos por dos situaciones.

La primera tiene que ver con la construcción de los marcos de interpretación *globales*, paralelos a la adopción/adaptación específica/localizada y la “re-construcción” de *fórmulas* –“re-formulaciones”– en sus propios márgenes locales. Una *fórmula global* se traduce en una *fórmula política local*. En segun-

⁷⁵ Jobert, *op. cit.*, p. 186.

⁷⁶ Saskia Sassen, “Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en Jairo Estrada (comp.), *Marx vive: dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

⁷⁷ Pierre Muller, “L’analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de la action publique”, Séminaire *Mutation de l’Etat dans la société post-industrielle*, París, 4 de noviembre de 2003, p. 9.

⁷⁸ Paul Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein”, en *Policy Sciences*, No. 21, pp. 129-168 [citado por André-Nöel Roth Dubiel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2003].

do lugar, la característica histórica de estos procesos de construcción de los referentes globales nunca ha estado limitada a las fronteras nacionales, por el contrario: ha sido constituida conjuntamente desde un lugar transnacional preponderante⁷⁹. Por esta razón, la *efectividad* de la *fórmula política* estará respaldada por el grado de “coherencia” que pueda establecer respecto a un referente global, estimado convenientemente como tal⁸⁰.

Cuando Muller considera los “caminoes específicos” recorridos por los referenciales, en la articulación que aquí hemos relacionado, está refiriéndose a recuperar el rol que cumplen los actores sociales relevantes en la construcción de marcos de interpretación. La aceptación e imposición de *nuevos referenciales* recorre diferentes instancias y múltiples niveles a lo largo de la trayectoria de la política pública. Principalmente, los centros de investigación y asesoría, los denominados *think tanks*, las fundaciones internacionales y las diferentes instituciones universitarias —vinculados, por supuesto, a las élites políticas, al capital transnacional—, todos protagonistas del ascenso del *intelectualismo corporativo*⁸¹, el *elitismo* y *neo-corporativismo intelectuales*; ciertamente, el inminente fenómeno de la *tecnopolitocracia*. La escena latinoamericana, sin lugar a dudas, ha sido el *locus* por antonomasia de esta tipología en la *lucha política* por el poder⁸².

No obstante la pluralidad de espacios, pueden identificarse dos escenarios destacados: los “foros” académicos (y públicos), por un lado y, por el otro, los “foros” gubernamentales. Los trabajos de Bruno Jobert sobre la forma como el *referencial del mercado* se impuso durante los años ochenta en diversos países de Europa —el denominado *giro neo-liberal*—, confirman el valor matricial que adquieren estos *foros* como lugares relevantes de la dinámica política⁸³. Allí se legitiman, tanto en lo *profesional* como en lo *representativo*, la institucionalidad de la *función intelectual del Estado* y se proyectan sus más sentidas consecuencias⁸⁴. Vale la pena señalar que los *foros* involucran *comu-*

⁷⁹ Muller, *op. cit.*, p. 18.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 16.

⁸¹ Parraguéz, *op. cit.*

⁸² Yves Dezalay y Briant Garth, *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los estados latinoamericanos*, Bogotá, Ilsa - Universidad Nacional de Colombia, 2002.

⁸³ Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe*, París, L'Harmattan, 1994; “Europe and the Recomposition of National Forums: the French Case”, Harvard conference: *Ideas, discourse and European integration*, European Union Center, Harvard University, 10-11 mayo de 2001; “Europe and the Recomposition of National Forums: the French Case”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 3, junio de 2003, pp. 463-477.

⁸⁴ Jobert, *op. cit.*, p. 187.

nidades epistemológicas, coaliciones discursivas, y coaliciones de política –“advocacy coalitions”, en términos de Sabatier⁸⁵–, en suma, todo un complejo de interacción de ideas que posteriormente terminan siendo traducidas en las *arenas de política* y en donde los actores con poder para formular políticas se comprometen unos con otros en un discurso “co-ordinado” que está precisamente alimentado por las ideas provenientes de los foros⁸⁶.

Para el caso del *tournant néo-libéral*, Jobert enfatiza sobre la importancia que adquieren toda una diversidad de *forums*: científicos, de economistas, comunidades de política y de políticas públicas desde donde se desencadenarán las “recetas” que guiarán los programas de acción pública⁸⁷. La dinámica compleja que alimenta este tipo de foros permite un sinnúmero de “intercambios y negociaciones”: entre lo global y lo sectorial (y, por supuesto, involucramos “lo local”); lo profesional y lo administrativo; lo técnico y lo político. La lógica de cada uno de los foros ayuda a definir los nuevos marcos interpretativos de referencia y los mismos referenciales. Al final, es posible derivar –a la manera de Dezalay y Garth– una *arqueología política* muy completa sobre cómo llegan a posicionarse *políticamente* este tipo de *universales*.

Dentro de esta *producción de referenciales*, el entorno propio de los escenarios institucionales resulta irrevocable; especialmente el que se relaciona con los *foros gubernamentales*.

Evidentemente no se trata de pretender que los actores gubernamentales estén beneficiados, antes, de un monopolio de la producción de sentido. Pero, el gobierno constituye el foro principal, el lugar donde esas ideas están constituidas en referencia con el destino de la sociedad. En adelante, los gobiernos deben adaptarse a los cuadros producidos más allá de ellos mismos y administrar las consecuencias del cambio sobre la reproducción del orden político: lo “global” se sitúa a la postre más allá del Estado-nación. Esta evolución no corresponde a una “desaparición del Estado”, sino a una profunda transformación de las condiciones del ejercicio de la regulación política⁸⁸.

La articulación transversal entre ambos espacios –foros académicos y gubernamentales– es indudable. En el contexto local, propio de las reformas estructurales, la profundidad vigente de este fenómeno expresa con creces los fermentos constitutivos del proyecto social bajo el cual han pretendido ser

⁸⁵ Sabatier, *op. cit.*, 1998a y 1998b, “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, en: *Journal of European Public Policy*, No. 5, Vol. 1, pp. 98-130.

⁸⁶ Vivien Schmitt y Claudio Radaelli, “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, en *West European Politics*, Vol. 27, No. 2, marzo de 2004, p. 204.

⁸⁷ Muller, *op. cit.*, p. 13.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 19.

matizados el discurso político de la economía y, en la práctica, la *forma* de sus *reformas*. Por lo menos, desde el giro característico adoptado por la política económica latinoamericana durante las décadas de los ochenta y, especialmente, desde el inicio de los noventa, el caso colombiano ofrece una buena ocasión para reflexionar.

Itinerarios intelectuales

Los *paquetes* de reformas estructurales han sido sugestivamente agenciados, no por “simples ejecutantes” sino por “verdaderos actores” político-públicos. La tendencia plantea una vinculación estrecha de estos actores a los más diversos *foros académicos* identificados con centros de poder y legitimación. La dinámica ha sido tal, hasta el punto de verificar una sentida convergencia de los mismos protagonistas en el ámbito *gubernamental*. Para nadie es un secreto la *red virtual* que se ha podido constituir alrededor de los cargos de mayor responsabilidad, desde el punto de vista de la conducción económica del país, por un lado, y los diferentes organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el otro.

Es válido suponer entonces que la conducción de la política económica finisecular, lejos de estar orientada por un *modelo global rígido*, sin negarlo, basa buena parte de sus resultados en la existencia de una red compleja de “dependencias y transacciones” *glocalizadas*⁸⁹. A la larga, estos procesos obedecerían –como bien ha visto Lechner para el caso chileno, a pesar de la sincronía frente al nuestro– a negociaciones y acuerdos entre “varios actores independientes” que incluyen y necesitan, por supuesto, de la participación de diversas instancias gubernamentales, es decir, *en el interior de la Administración Pública*.

Sin embargo, no dejan de llamar la atención ciertos “itinerarios intelectuales”, ciertamente *paradigmáticos*. La presencia, por ejemplo, de Miguel Urrutia y Rudolf Hommes, a la postre gerente del Banco de la República y ministro de Hacienda del gobierno Gaviria respectivamente, en diferentes seminarios en Washington a finales de los ochenta. Lo significativo de esta anécdota es que las reuniones, organizadas insistentemente por el *Instituto de Economía Internacional*, uno de los *think tanks* más influyentes y reconocidos de Washington, tuvieron como resultado “tangibles” el conocido *Consenso* (o decálogo original) resumido por Williamson, como anotábamos, de innega-

⁸⁹ Robert Lechner, “Apuntes sobre las transformaciones del Estado”, en *Revista Foro*, No. 21, septiembre de 1993.

ble influjo no sólo en el país –y en el que, por lo menos, Hommes es referencia inmediata– sino igualmente en la región⁹⁰.

Tanto Urrutia como Hommes sostuvieron relaciones muy cercanas con Moisés Naím, un “político tecnócrata” considerado “clave” en el proceso de reformas (tal vez, el latinoamericano más influyente en Washington, miembro del *Carnegie Endowment*), para esa época, editor de la revista *Foreign Policy*, ex presidente del Banco Mundial y miembro de diferentes juntas directivas de empresas privadas e instituciones “sin ánimo de lucro”. Naím es reconocido por el activo papel que jugó en diferentes organismos multilaterales. Especialmente, por haber logrado legitimar, junto con Williamson y su *Instituto de Economía*, el enfoque del Banco Mundial, denominado *terapia institucional de las reformas*. Esta estrategia consistió en promover el reconocimiento de los elementos políticos en el desarrollo de las reformas de tal manera que estos asuntos no fuesen “desestimados” en la experiencia de los ajustes estructurales⁹¹. Precisamente, la “novedad” que se instala finalmente alrededor del *Post-consenso*.

No sobra recordar que el *Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue* ha sido históricamente uno de los tres más grandes y poderosos *think tanks*, al lado del *Council of Foreign Relations* (CFR) y la Corporación de Investigación y Desarrollo, más conocida como *Rand Corporation*. Estos centros se han dedicado a “concentrar” la inteligencia de expertos y académicos “encargados de analizar y formular vertientes en el pensamiento político”, congregando importantes personajes e intelectuales para organizar foros de discusión y plantear propuestas y alternativas a los asuntos de política nacional e internacional⁹².

Durante el 2001, el *Carnegie* publicó el *Washington Contentious* subtulado *Economics Policies for Social Equity in Latin America*. Este documento prácticamente “excusa” el *Washington Consensus* de Williamson frente a los señalamientos y críticas hechas en torno a la nula importancia que le dio el *Consenso* a temas tan relevantes para la región como “la equidad y la reducción de la pobreza”⁹³. Como antes lo relatábamos, el informe termina proponiendo “10+1” (haciendo alusión al decálogo original) *nuevas herramientas de política* para “proveer una agenda para la región y la comunidad internacional”, ante los desafortunados resultados de las reformas económicas adelantadas a principio de los noventas.

⁹⁰ Entrevista a Moisés Naím, *Revista Dinero*, No. 97, noviembre de 1999, p. 114.

⁹¹ Dezalay y Garth, *op. cit.*, p. 276.

⁹² Parraguéz, *op. cit.*, p. 165.

⁹³ Birdsall y De la Torre, *op. cit.*, pp. 4-5.

El documento, además de contar con los co-directores, Nancy Birdsall, ex vicepresidente ejecutiva del BID (*Carnegie Endowment*) y un antiguo gerente del Banco Central del Ecuador, Augusto de la Torre (Banco Mundial), fue asistido por el mismo Naím y Williamson. Dentro del “equipo” se encontraba, por supuesto, Rudolph Hommes (Violy, Byorum & Partners, Colombia) —durante ese tiempo, *ocasionalmente*, asesor económico *informal* del gobierno Pastrana y, posteriormente, del actual gobierno Uribe— y Guillermo Perry (Banco Mundial), anterior ministro de Hacienda del gobierno Samper; ambos aparecen como miembros de la “Red de Reformas” del *Carnegie Endowment*. También colaboraba Juan Manuel Santos, ex ministro de Hacienda, sucesor de Juan Camilo Restrepo en el gobierno Pastrana desde el año 2000, cuando el país mantenía un acuerdo con el FMI. De hecho, Perry había llegado al Banco Mundial tan pronto como fue sucedido en el cargo ministerial, como director del Departamento para América Latina.

Precisamente, este fue uno de los resultados proyectados desde la reunión efectuada en 1998, cuando el *Carnegie Endowment* y el *Instituto de Desarrollo Económico* del Banco Mundial organizaron el primer encuentro del *Carnegie Economic Reform Network*⁹⁴, “al que asistieron políticos tecnócratas como Domingo Cavallo, Alejandro Foxley”, entre otros⁹⁵. La mayoría de los protagonistas lo han sido no sólo de los aires reformistas en América Latina sino también y, posteriormente, de los escándalos administrativos que los involucran con graves episodios de corrupción, siempre en conexión con sus actuaciones gubernamentales.

No obstante y por “recomendación” del Banco Mundial, Perry nunca estuvo desligado del tema del “ajuste y las finanzas públicas” del país; aún tiempo después de abandonar el Ministerio⁹⁶. Tampoco hay que olvidar el protagonismo local de Perry. La importante gestión como constituyente durante la Asamblea Nacional, “fue decisiva en el establecimiento de las normas económicas, sociales y ambientales consagradas en la Constitución de 1991”⁹⁷, en el conocido tono en que fueron postuladas las reformas. Perry es

⁹⁴ Red de Reforma Económica de Carnegie.

⁹⁵ Dezalay y Garth, *op. cit.*, p. 277.

⁹⁶ “[...] La cúpula del Banco le solicitó a Perry continuar y estar muy cerca del acontecer colombiano, cuyo gobierno adelanta un ajuste y sanear las finanzas públicas a mediano y largo plazo. Perry tan pronto dejó el gobierno Samper se vinculó al BM”. *El Tiempo*, 2 de agosto del 2000, Económicas, p. 2-2.

⁹⁷ Jorge Emilio Sierra, “Guillermo Perry Rubio”, en *50 protagonistas de la economía colombiana*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, 2004, p. 308.

recordado además por haber introducido –*supuestamente*– “las concepciones modernas sobre banca central” en el arreglo *constitucional* colombiano. De hecho y como él mismo admitiera, la Comisión Económica en el tema de Banca Central terminó aprobando el proyecto original –casi sin modificaciones– propuesto por el mismo Banco, mediante toda una estrategia de *lobbies*⁹⁸. Sin embargo, fue, al final, Perry, quien adelantara los debates técnicos sobre su conveniencia y posterior adopción.

El “caso Junguito”, en la perspectiva analizada, es igual de diciente. Durante 1985, siendo ministro de Hacienda del gobierno Betancur, Roberto Junguito lideró la monitoría realizada por el FMI y el programa de ajuste ordenado. En 1999, esta vez como director del Banco de la República, encabezó las conversaciones con el organismo en Washington⁹⁹. Poco tiempo después, renunció para “desempeñar un cargo en el FMI”. No había pasado siquiera medio año desde que abandonara la Junta Monetaria y de vincularse al FMI, cuando, ahora como representante de Colombia ante ese organismo, Junguito se propuso seriamente para ocupar, de nuevo, el ministerio de Hacienda¹⁰⁰. Aunque esto último no sucedió, era considerado un candidato “perfecto” para el país, dadas las condiciones de la época en las que la economía estaba bajo la cuidadosa observación del Fondo Monetario.

⁹⁸ “Tiene razón Carlos Lleras de la Fuente cuando afirma que la paternidad responsable de los nuevos textos constitucionales relativos al Banco de la República recae fundamentalmente sobre el propio Banco. El Banco no se limitó a preparar la propuesta original, incorporada con pocas modificaciones en el proyecto de reforma constitucional que presentó el gobierno, sino que condujo en todo momento el más activo y efectivo *lobby* al interior de la Asamblea. ¿Cómo no recordar los finos desayunos y almuerzos, servidos en los salones del Banco, a los que fuimos invitados, por turnos, todos los miembros de la Comisión Quinta para escuchar la explicación y justificación de esta importante propuesta; o el completo *dossier* que nos fue entregado, muy bien compuesto y editado por cierto; o la efectividad de los artículos, gráficos y cálculos con los que se convenció a mis colegas en la Asamblea de que al otorgar autonomía al Banco se derrotaría la inflación”. Guillermo Perry, “La autonomía del Banco de la República”, en *Debates de coyuntura económica* (Bogotá), No. 36, septiembre de 1995, p. 13.

⁹⁹ “[...] el Banco de la República jugará un papel muy importante durante este proceso por una razón muy sencilla: el crédito del FMI será otorgado en cabeza del Emisor, pues este se enmarca dentro de la filosofía del organismo internacional de atender requerimientos de balanza de pagos”. *Portafolio*, agosto 10 de 1999, Economía hoy, p. 10.

¹⁰⁰ *Revista Dinero*, No. 102, febrero 25 de 2000, p. 92.

Epílogo

El discurso de las reformas estructurales en Colombia ha reivindicado diferentes prácticas, todas ellas suscitadas bajo un tono puntual de interpretación. En general, puede corroborarse una fuerte tendencia *despolitizante* como signo *post-político* de los últimos tiempos¹⁰¹.

El paradigma de Gaetano Mosca nos ha permitido, por lo menos, identificar tres momentos fundamentales de este proceso. Primero, a partir del *Washington consensus* se estableció una *fórmula política*. Se generó un *principio de legitimidad y de regulación* que, desde la *función intelectual del Estado*, dispuso un imaginario político y un ideario económico explícitos: el proyecto político (neo)liberal de la *despolitización*. Ambos determinaron la forma específica de hermenéutica de *lo social* y de la *economía política* en general. La óptica oficial en que se interpretan las tensiones y problemáticas de la sociedad son expresión estricta de *lo individual*.

Sin embargo, ante los evidentes fracasos en la implementación de las reformas estructurales, sobre todo de carácter social, se hizo necesario –para lograr cierto “equilibrio”, tal como lo relata Mosca– establecer un código ético y político de la relación de dominación. En el tránsito hacia el *Post-consenso*, primero Naím-Williamson y el *Washington contentious* y, luego, en forma definitiva Stiglitz, introdujeron el momento de la *protección jurídica* de la *fórmula* defendida dogmáticamente por el Consenso original. Ampliando las recomendaciones y los propósitos de las políticas de desarrollo se proveen, de hecho, no sólo las condiciones “necesarias” sino también las condiciones “suficientes” que exigen que el principio “abstracto” de legitimidad no solamente *sea reconocido* sino que *sea digno de ser reconocido*. En esta forma, los principios articuladores de la propuesta inicial no han sido superados ni rechazados; solamente han sido *protegidos*.

Como en el caso del *Consenso ampliado* o *Washington contentious*, la retórica daba cuenta de “la equidad y la pobreza” mientras la prioridad seguía siendo la disciplina fiscal¹⁰². Una situación análoga se plantea en el *post-consensus*.

El proyecto político de *despolitización* liberal abraza cada vez más para este momento y de forma simultánea los valores de la *democracia*, la *equidad*, la *sostenibilidad*, la *justicia social* [todos ellos sometidos a la semántica “formal/liberal”, desde luego] y progresivamente necesitará “acondicionar-

¹⁰¹ Slavoj Žižek, *El espinoso sujeto: el centro ausente de la antología*, Buenos Aires, Paidós, 2001, p. 204.

¹⁰² Birdsall y De la Torre, *op. cit.*

se” sobre *lo institucional*. De hecho, la educación, el mejoramiento de las condiciones de vida, la reducción de la pobreza, entre otros, exaltados por las “re-consideraciones” del *consenso*, además del interés declarado por generar *buenos gobiernos*, son el vivo reconocimiento de la necesidad de que “los gobiernos de la región *sean dignos* de confianza, eficientes y responsables”¹⁰³.

Colombia representa un ejemplo paradigmático en este sentido. Condensa, casi al mismo tiempo, la trayectoria más fiel de toda la dinámica. En 1991, la *fórmula política* liberal dispuesta *constitucionalmente* [el *mecanismo político* de Mosca] en materia económica, termina por *protegerse jurídicamente* en torno a un código ético-político a través del *Estado social de derecho* y del proyecto de *democracia “a la criolla”*. El proceso en América Latina igual puede resumirse analíticamente en torno a estos tres momentos.

Fórmula política, defensa jurídica y mecanismo político han podido ilustrar ampliamente el marco de los procesos reformistas y aportan una clave interpretativa alternativa de la naturaleza política y las lógicas permanentes que han suscitado —y suscitan hoy— todos estos procesos.

Otro de los aportes de la obra de Gaetano Mosca que hemos querido “actualizar” es el aspecto “concreto” que revisten las relaciones de poder en el Estado contemporáneo. Como vimos, la dinámica misma de las reformas también hay que aproximarla en los límites mismos de la lucha política, sus actores y las disputas por el campo de dominio estatal-societal, sus imágenes e idearios.

En estos procesos el agenciamiento de las reformas dentro del fenómeno intelectual de las sociedades actuales resulta significativo. De allí, no sólo en Colombia sino en el conjunto de los países latinoamericanos, las reformas y su propia especificidad han dado con una serie de *itinerarios intelectuales* que —como lo había ratificado Jobert con el *giro neoliberal* en Europa— convergen decididamente en los escenarios académicos y gubernamentales. De hecho, la economía política del capitalismo entraña la “necesidad política” de la función intelectual en la que *los nuevos intelectuales* (*think tanks*, corporativos, en resumen, *la élite intelectual* contemporánea) asumen el vacío analítico entre “academia y gobernantes” y moldean, de este modo, el *comando* de la sociedad.

¹⁰³ Perry y Burki, *Más allá del Consenso de Washington*, *op. cit.*

Bibliografía

- acosta, Fabián, “Intervencionismo vs. neoliberalismo: el gasto público, las políticas públicas y el régimen político. Un ensayo de crítica filosófica”, en *Revista Institucional Unincca*, No. 12, septiembre de 1996.
- Aglietta, Michel, *Les métamorphoses de la société salariale*, París, Calmann-Lévi, 1984.
- Albertoni, Ettore A., *Doctrine de la classe politique et théorie des élites*, París, Librairie des Méridiens, 1985.
- Anderson, Perry, “Historia y lecciones del neoliberalismo”, *Deslinde* (Santafé de Bogotá), No. 25, noviembre-diciembre de 1999.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual*, Washington, BID, octubre de 2000.
- Baker, James, “El Plan Baker y la estrategia frente a la deuda externa”, en *Revista Economía Colombiana* (Bogotá), No. 204, abril de 1988.
- Becker, Gary [1971], *Teoría económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- Bonell, Fernando, *América Latina: de los dorados 50 a la crisis de los 80*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2000.
- Bovero, Michelangelo, “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder”, en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Madrid, Grijalbo, 1994.
- Buchanan, James, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.
- Buchanan, James y G.F. Thirlby [1973], *London School of Economics. Essays on Cost*, Nueva York, New York University Press, 1981.
- Cerroni, Umberto [1989], “Hacia un nuevo pensamiento político”, en Perry Anderson, Norberto Bobbio y Umberto Cerroni, *Liberalismo, socialismo, socialismo liberal*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993.
- Dabène, Olivier, *América Latina en el siglo XX*, Madrid, Editorial Síntesis, 1999.
- Davidson, Paul, “¿Qué es erróneo en el Consenso de Washington y qué debemos hacer?”, ponencia presentada en la conferencia *Reforma a las reformas: ¿qué sigue para América Latina?*, Río de Janeiro, julio 25 de 2003.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari [1991], *¿Qué es la filosofía*, Barcelona, Anagrama, 1993.
- Dezalay, Yves y Briant Garth, *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los estados latinoamericanos*, Bogotá, Ilsa-Universidad Nacional de Colombia, 2002.

- Etkin, Jorge y Leonardo Schvarstein, "Componentes del paradigma de la simplicidad", en *Identidad en las organizaciones: Invarianza y cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Fine, Ben, "Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus", en Fine, Ben, Costas Lapavistas y Jonathan Pincus (eds.), *Development Policy in the Twenty First Century. Beyond the Washington Post-Consensus*, Nueva York, Routledge Studies in Development Economics, 2003.
- Finley, Moses [1970], "Aristóteles y el análisis económico", en Finley, M.I. [1974], *Estudios sobre historia antigua*, Madrid, Akal Editor, 1981.
- Friedman, Milton, "The Methodology of Positive Economics", en *Essays on Positive Economics*, Chicago, Chicago University Press, 1966.
- Gray, John, F.A. Hayek and the New Revival of Classical Liberalism, Cambridge, Liberty Fund, 2005.
- , *Las dos caras del liberalismo*, Buenos Aires, Paidós, 2001.
- González, Jorge Iván, "No hay falacia neoliberal", en *La falacia neoliberal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Hayek von, F.A [1952], *La contra-revolución de la ciencia: estudios sobre el abuso de la razón*, Madrid, Unión Editorial, 2003.
- [1963], "La economía de los años veinte vista desde Viena", en *Obras completas de F.A. Hayek*, Vol. IV, *Las vicisitudes del liberalismo: ensayos sobre economía austriaca y el ideal de libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1992.
- [1982], "El redescubrimiento de la libertad: recuerdos personales", en *Obras completas de F.A. Hayek*, Vol. IV, *Las vicisitudes del liberalismo: ensayos sobre economía austriaca y el ideal de libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1992.
- [1988], "The Origins of Liberty, Property and Justice", en *The Collected Works of F.A. Hayek*, Vol. I, *The Fatal Conceit: the Errors of Socialism*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Huerta de Soto, J., *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*, Madrid, Unión Editorial, 1992.
- , "La escuela austriaca moderna frente a la escuela neoclásica", en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. V, invierno de 1997.
- Jobert, Bruno, *Le tournant néo-libéral en Europe*, París, L'Harmattan, 1994.
- , "El Estado en acción. La contribución de las políticas públicas", en *Revista Tecnología Administrativa*, Vol. XI, No. 23, mayo de 1997.
- , "Europe and the Recomposition of National Forums: The French Case", Harvard conference: *Ideas, Discourse and European Integration*, European Union Center, Harvard University, 10-11 mayo de 2001.
- , "Europe and the Recomposition of National Forums: The French Case", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 3, junio de 2003, pp. 463-477.

- Kuhn, Thomas S. [1962], *Estructura de las revoluciones científicas*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Lechner, Robert, “Apuntes sobre las transformaciones del Estado”, en *Revista Foro* No. 21, septiembre de 1993.
- Lleras, Carlos, “El Plan Brady II”, en revista *Nueva Frontera* (Bogotá), No. 727, abril 10-16 de 1989.
- Mises von, Ludwig, *Epistemological Problems of Economics*, Nueva York-Londres, New York University Press, 1981.
- Misas, Gabriel, “Globalización y economía”, en AA.VV., *El nuevo orden global: dimensiones y perspectivas*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1996.
- Moncayo, Edgard, “Resultado de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, profundización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario”, en *Economía y Desarrollo* (Bogotá), volumen 2, No. 1, marzo de 2003.
- Morin, Edgar [1999], *La cabeza bien puesta: repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001.
- Mosca, Gaetano [1897], *La clase política*, México, FCE, 1995 [Título original: *Elementos de ciencia política*, selección de Norberto Bobbio; versión de 1897, complementada por la 2ª edición de 1923].
- Muller, Pierre, “L’analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de la action publique”, *Séminaire Mutation de l’Etat dans la société post-industrielle*, París, 4 de noviembre de 2003.
- Múnera, Leopoldo, “Estado, política y democracia en el neoliberalismo”, en *La falacia neoliberal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- North, Douglass C. [1990], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- North, Douglass C., Lee Alston y Thráinn Eggertsson (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Orozco, José Luis, “Sobre la inteligencia política del nuevo milenio”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (eds.), *Globalismo e inteligencia política*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Parraguéz Kobek, María Luisa, “Los intelectuales corporativos y los *think tanks* del nuevo milenio”, en Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (eds.), *Globalismo e inteligencia política*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Peemans, Jean Phillippe, “Globalización y desarrollo: algunas perspectivas, reflexiones y preguntas”, en AA.VV., *El nuevo orden global: dimensiones y perspectivas*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1996.

- Perry, Guillermo, “La autonomía del Banco de la República”, en *Debates de Coyuntura Económica* (Bogotá), No. 36, septiembre de 1995.
- Perry, Guillermo y Shahid Burki, *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, Estudios sobre América Latina y el Caribe, 1998 (a).
- , *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, Estudios sobre América Latina y el Caribe, 1998 (b).
- Perry, Guillermo, Eduardo Lora y Armando Rodríguez, “El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria”, en *Debates de Coyuntura Económica* (Bogotá), No. 23, marzo de 1992.
- Puello-Socarrás, José Francisco, 2005, “Élites, elitismo, neolitismo: perspectivas desde una aproximación politológica en el debate actual”, en *Espacio Crítico* (Bogotá), No. 2, II semestre, enero-junio de 2005.
- Rose, Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Roth Dubiel, André-Nöel [2002], *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2003.
- Sabatier, Paul, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein”, en *Policy Sciences*, No. 21, 1998 (a), pp. 129-168 [Citado por Roth, 2002].
- , “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, en *Journal of European Public Policy*, No. 5, Vol. 1, 1998 (b), pp. 98-130.
- Sanclemente, Carlos, “Los antecedentes del Plan Brady”, en revista *Nueva Frontera* (Bogotá), No. 726, 1989.
- Sassen, Saskia, “Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en Estrada, Jairo (comp.), *Marx vive: dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Schmitt, Vivien y Claudio Radaelli, “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, en *West European Politics*, Vol. 27, No. 2, marzo de 2004, pp. 183-210.
- Sierra, Jorge Emilio, “Guillermo Perry Rubio”, en *50 protagonistas de la economía colombiana*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, 2004.
- Stiglitz, Joseph, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, en *Desarrollo Económico* (Madrid), Vol. 38, No. 151, 1998.
- Stolowicz, Beatriz, “El posliberalismo y la izquierda en América Latina”, en *Espacio Crítico* (Bogotá), No. 2, II Semestre, enero-junio de 2005.
- Wallerstein, Immanuel Maurice, *After Liberalism*, Nueva York, The New Press, 1995.

- Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: ¿How much has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990.
- , "Revisión del Consenso de Washington", en Emmerij, Louis y José Nunez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- , "The Strange History of the Washington Consensus", en *Journal of Poskeynesian Economics* (Nueva York), Vol. 27, No. 2, invierno 2004-2005.
- Žižek, Slavoj, *El espinoso sujeto: el centro ausente de la antología*, Buenos Aires, Paidós, 2001.

Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos *money doctors* en México*

Sarah Babb / Filósofa, Magíster y Ph.D. en Sociología, Northwestern University, Evanston, Estados Unidos; profesora del Departamento de Sociología, Boston College, Estados Unidos. babbsa@bc.edu

Traducido por **Emeshe Juhász-Mininberg**

El Dr. E.W. Kemmerer, renombrado profesor de Banca y Moneda y Finanzas Internacionales, no ofreció cátedra a los alumnos de tercero y cuarto año el otoño de 1926. En lugar de dictar clase, como se había previsto en el cronograma universitario, a mediados de octubre de ese año, el Dr. Kemmerer, otros cinco expertos, dos secretarías y cuatro esposas se encontraban a bordo del crucero británico Ebro, cerca de la costa noroeste del continente suramericano. En su diario, Kemmerer anotó lo siguiente: “llegamos a La Libertad, Ecuador, luego del anochecer... tomamos una lancha a Salinas, cambiamos entonces a un bote más pequeño, luego a una canoa y finalmente fuimos cargados a tierra sobre las espaldas de los nativos”.

Tomado de Donald L., Kemmerer, 1992, The Life and Times of Professor Edwin Walter Kemmerer, 1875-1945, and How He Became an International “Money Doctor” (p. 1).

* Una versión de este trabajo aparecerá en Gerald Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar Press, en prensa. La versión en español ha sido publicada en el libro *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005, en edición coordinada por Daniel Mato. El texto también se encuentra disponible en internet en los sitios del Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales (FACES-UCV): www.globalcult.org.ve y www.red.org.ve. Se publica en Colombia con autorización del mencionado programa y gracias a la colaboración de Daniel Mato.

...

Aspe: *En la década de 1950, cuando el Japón empleaba mucha mano de obra, era bueno que tuviera un déficit de cuenta corriente. Luego el Japón se convirtió en una economía altamente intensiva en capital y ahora presenta un superávit de capital.*

Forbes: *Esto se está complicando.*

Aspe: *Disculpe si sueno un poco magistral.*

Forbes: *No, no hay que disculparse. Es un placer conocer a alguien responsable de una economía que entiende de economía.*

Tomado de una entrevista realizada por la revista Forbes al antiguo secretario de Finanzas de México, Pedro Aspe, titulada "We Don't Tax Capital Gains", Forbes, agosto 17, 1992, pp. 67-68.

A principios del siglo XX, un economista estadounidense llamado Edwin Kemmerer navegó ríos tropicales y atravesó cordilleras andinas para llevar el evangelio del patrón oro y de la banca central responsable a los países de Latinoamérica. Desde los tiempos de Kemmerer hasta hoy día, los gobiernos del Tercer Mundo han sido asesorados por expertos en economía provenientes de países industrializados. El asesoramiento reciente ha emanado de una variedad de instituciones académicas y escuelas de pensamiento, desde Gary Becker de la Universidad de Chicago, pasando por Rudiger Dornbusch del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT, por su sigla en inglés) hasta el profesor Jeffrey Sachs de la Universidad de Harvard. Pese a la variedad de fuentes, las recomendaciones reflejan el nuevo consenso global de formulación de políticas económicas: para dar paso al crecimiento y a la prosperidad se han de remover los obstáculos al comercio, desregular los mercados, privatizar industrias del Estado y controlar la inflación.

A pesar de este inagotable suministro de asesoramiento foráneo, hoy en día son aún más notables los consejos de los mismos países subdesarrollados. En el sofisticado Tercer Mundo de nuestros días, el experto en Economía cargado a tierra "sobre las espaldas de los nativos" ha sido reemplazado por el nativo experto en Ciencias Económicas. En 1992, la revista *Business Week* señaló que las reformas de libre mercado en Latinoamérica eran implementadas por "[...] una nueva generación de líderes, muchos de los cuales estudiaron en los Estados Unidos de América. Se ha perfilado una red continental de profesionales egresados de las universidades de Harvard, Chicago y Stanford, quienes dirigen empresas privadas y ministerios de gobierno diseminando una nueva forma de pensar el mercado" (Baker y Weiner, 1992: 51).

El fenómeno de economistas entrenados en el extranjero y que al regresar a su país ocupan cargos de gobierno ha sido algo particularmente notable en México; en 1993 un escritor de la revista *The Economist* describió a México

como el país que presentaba “en lo que respecta a economía, probablemente el gobierno más letrado del mundo” (*The Economist*, 13-02-1993, p. 4). Durante el período 1994-2000 hasta el presidente del país era un economista doctorado en la Universidad de Yale. Pese a que los resultados de las elecciones mexicanas del 2000 pusieron fin al monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), persiste la tendencia de asignar el manejo de las políticas económicas del país a economistas entrenados en los Estados Unidos (EE UU) —por ejemplo, la Secretaría de Economía está a cargo de un egresado de la Universidad de Chicago—. Esta tendencia hacia la internacionalización dentro del gobierno mexicano ha tenido, además, consecuencias profundas para toda la economía del país, la cual se ha *americanizado** completamente.

Este trabajo examina el caso mexicano con el objetivo de abordar el interrogante teórico más amplio de cómo logran reproducirse modelos foráneos, pericia y docencia económica en los países en vía de desarrollo¹. Una explicación de este fenómeno, que la prensa de negocios internacional tiende a suponer (y a veces declara explícitamente) es, esencialmente, que los economistas dirigen asuntos de políticas económicas porque son las personas mejor calificadas para ese tipo de labor. No existe, sin embargo, una razón *a priori* para presuponer que aquellas personas que están mejor calificadas para gobernar sean necesariamente seleccionadas para hacerlo: esta suposición confunde un juicio normativo de la bondad de las políticas tecnocráticas con una narrativa explicativa del proceso mediante el cual los tecnócratas son facultados para implementarlas². Además, la proposición de que un economista académico está naturalmente mejor equipado para manejar políticas económicas que, digamos, un abogado con veinte años de experiencia bancaria o un funcio-

* Nota de la traductora: el término *americanizado* en este artículo se refiere a la adopción de características que se consideran propias del contexto cultural y social de los Estados Unidos de América única y específicamente. Los estadounidenses se refieren comúnmente a los EE UU como “América”, de lo cual se deriva el adjetivo *americanizado*. En esta acepción el vocablo está referido únicamente a dicho contexto; su alusión no se extiende al resto de las zonas y/o países de las Américas (tales como Suramérica, Centroamérica, el Caribe y los otros dos países que forman parte de Norteamérica).

¹ El material para este trabajo proviene de mi libro *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton University Press, 2001.

² De hecho, durante años economistas y otros estudiosos de la teoría de la elección racional (*rational choice theory*) han señalado que hay que minimizar la interferencia del gobierno en los mercados ya que no se pueden producir confiablemente formuladores de políticas honestos y competentes en un mundo de maximizadores de utilidad individual: en última instancia, podemos agradecerles a los economistas el haber formalizado el entendimiento de que ningún formulador de políticas —ni siquiera un economista— está más allá de la política, y que todas las políticas tienen un público elector interesado (véase Krueger, 1974).

nario público con experiencia de negocios, es una suposición cuestionable. El entrenamiento de posgrado para el título de Ph. D. es tan esotérico en el campo de las Ciencias Económicas como en cualquier otra disciplina académica. A diferencia de programas universitarios profesionales como Ingeniería, Derecho o Negocios, los programas doctorales tienden a concentrarse en el conocimiento teórico en lugar del práctico; este es el caso especialmente en los EE UU donde el objetivo implícito y más valorado del entrenamiento de posgrado en la mayoría de las ciencias sociales es obtener un puesto académico (véanse Colander y Klammer, 1990: 181; Frey y Eichenberger, 1993). La crisis del peso mexicano en 1994 y la debacle macroeconómica en Argentina en el 2001 ejemplifican de manera particularmente espectacular cómo los tecnócratas entrenados en economía al estilo académico estadounidense pueden resultar singularmente incapaces de manejar economías nacionales.

Por último, la participación de economistas con formación académica en altos cargos de formulación de políticas económicas registra variaciones significativas tanto a través del tiempo como de país a país. Sólo en décadas recientes los expertos en economía han tomado el lugar de los abogados en tales cargos –y aun actualmente los gobiernos de distintos países difieren en cuanto al grado en que se han “economizado” y “americanizado” (Markoff y Montecinos, 1993)–. Si bien el actual secretario del Tesoro de los EE UU, John Snow, posee el título de Doctor en Economía, ese no era el caso de su antecesor en la administración de George W. Bush, Paul O'Neill. Durante gran parte del gobierno de Clinton, el Departamento del Tesoro estuvo a cargo de Robert Rubin, abogado y financiero. En los gobiernos de Europa Occidental, los ministerios de economía de alto nivel están a cargo de economistas, sin embargo, es sumamente raro encontrar economistas entrenados en los EE UU. En los países en vía de desarrollo, en contraste, el economista entrenado al estilo estadounidense se ha vuelto algo ubicuo, no sólo en Latinoamérica sino también en naciones como Turquía, Corea del Sur y hasta Pakistán (véase *The Economist*, 14-10-1993, p. 63).

En vez de suponer que ciertos tipos de profesionales logran destacarse en ciertas esferas de actividad precisamente por sus calificaciones objetivas, este artículo parte del concepto de que las profesiones logran hegemonía a través de un proceso de legitimación (Abbott, 1988). Dicho de otro modo, las profesiones deben convencer fundamentalmente a un grupo de personas que aquéllos que desempeñan tal o cual profesión son los mejor calificados y capacitados para realizar cierto tipo de trabajo. Sin embargo, el grupo de personas con el cual los profesionales buscan conseguir legitimidad es una variable en lugar de una constante. Cuando una nación se encuentra profundamente vin-

culada a los mercados financieros internacionales, la legitimidad respecto de actores externos, tales como inversionistas extranjeros e instituciones financieras internacionales, se torna más importante. Esta necesidad de fomentar legitimidad externa produce una proliferación de *money doctors** –tanto nacionales como extranjeros– en los países en vía de desarrollo y fomenta localmente la *americanización* de la profesión de economista.

Economía mexicana: del nacionalismo al neoliberalismo

Hubo un tiempo en que los economistas en México eran notorios por su retórica populista y su propensión al socialismo. El primer programa universitario en Ciencias Económicas de México, establecido en la Universidad Nacional (Unam), fue dirigido por economistas autodidactas dedicados a los ideales de la Revolución Mexicana y profundamente suspicaces sobre los supuestos beneficios del libre mercado. De manera contrastante, hoy en día la profesión de economista en México se ha tornado algo probablemente irreconocible para sus fundadores originales. Los catedráticos de los más prestigiosos programas universitarios en Ciencias Económicas en México han obtenido su doctorado en universidades de alto calibre tanto en los EE UU como en Inglaterra; además, publican artículos en revistas académicas internacionales y asisten a conferencias en el extranjero. Dichos programas universitarios son particularmente célebres por producir funcionarios públicos de alto nivel que han sido promotores clave de las reformas de libre mercado colectivamente denominadas con el término de “neoliberalismo”. En este aspecto México se asemeja a otros países en Latinoamérica y otras partes del mundo en vía de desarrollo, puesto que las reformas económicas, los gobiernos tecnocráticos y la profesión de economista fuertemente americanizada aparecen como tendencias paralelas (Williamson, 1994; Coats, 1996).

La profesión de economista no se estableció en México sino hasta después de la Revolución de 1910-1917. Desde su fundación en 1929, el programa de Ciencias Económicas en la Unam estaba dirigido al entrenamiento de personas que aspiraban a desempeñarse como funcionarios del Estado. Sus fundadores eran tanto funcionarios del gobierno, como personas que jugaban

* Nota de la traductora: El término *money doctors* presenta dos sentidos relacionados. Por una parte, es una referencia al grado de Ph.D. o título de Doctor en Ciencias Económicas. Por otra parte, alude a las destrezas del economista, el cual como experto en su campo en ocasiones puede ser percibido como “médico” que aplica su conocimiento especializado para solventar los males que aquejan a la economía de un organismo o país; o sea, el médico de la moneda.

un papel importante en la construcción de instituciones gubernamentales posrevolucionarias. Varios de ellos habían realizado estudios en el extranjero —un ejemplo notable fue Daniel Cosío Villegas, quien había tomado cursos de economía en varias universidades de los Estados Unidos. No fue mera coincidencia que el campo de las Ciencias Económicas apareciera y se desarrollara como programas de estudios precisamente cuando se estaba expandiendo el papel del Estado mexicano en la economía del país. Durante las décadas del veinte y del treinta, se fundaron nuevas instituciones —tales como el Banco de México (el banco central) y la Nacional Financiera (el banco de desarrollo industrial)— para hacer posibles nuevas formas de intervencionismo del Estado. Estas nuevas formas de intervención por parte del Estado y las nuevas instituciones a través de las cuales se implementarían, requerían un nuevo tipo de experto y nuevas técnicas. Los funcionarios del gobierno durante esa época estaban tan ávidos por emplear a personas letradas en términos de economía que contrataban a muchos de los estudiantes que cursaban todavía su primer año de estudios en la carrera de Ciencias Económicas en la Unam; otros ya eran empleados del gobierno aun antes de comenzar sus estudios universitarios.

Al mismo tiempo que el Estado mexicano tomaba un papel más activo en el estímulo al crecimiento y desarrollo económico en los años treinta, también solidificaba su base de masas bajo el gobierno populista de Lázaro Cárdenas. Muchos de los fundadores y primeros catedráticos de la Escuela Nacional de Economía de la Unam no sólo apoyaban a Cárdenas sino que también se encontraban muy influenciados por el marxismo y otras ideologías socialistas. Por consiguiente, desde sus momentos fundacionales la Escuela Nacional de Economía presentaba un elemento izquierdista. En las primeras 75 tesis de grado de la Escuela, Marx fue el autor a cuyas teorías se hizo mayor número de referencias; sin embargo, muy pocas de esas tesis se podrían caracterizar como fuertemente marxistas o socialistas. Las primeras tesis de grado producidas en la Escuela Nacional de Economía se referían al canon tradicional de economistas occidentales, incluyendo no sólo a Marx, sino también a Smith y a Ricardo. Desde un principio, la conceptualización de la disciplina en México se basó en estándares internacionales de conocimientos y destrezas.

La década del treinta en México también fue un período de creciente conflicto entre grupos del Estado y grupos del sector privado, que se sentían amenazados por la retórica y las políticas populistas del gobierno. Este conflicto se manifestó claramente en un discurso de Cárdenas en que advertía a los patronos que si estaban “cansados de la lucha social, podían entregarles las industrias a los obreros o el gobierno” (LaBotz, 1988: 61). Como respuesta,

el sector privado organizó diversas formas de oposición al gobierno. La Asociación Mexicana de Cultura, uno de los grupos anti-cardenistas del sector privado, propuso la fundación de una nueva escuela de economía desligada de la ideología izquierdista que caracterizaba el programa de la Unam. El Instituto Tecnológico de México (ITM) se fundó en la Ciudad de México en 1946, con la carrera de Ciencias Económicas como programa principal³. Entre las instituciones fundadoras del ITM se encontraban el banco central mexicano, siete grandes bancos privados y varias grandes empresas de la nortea ciudad industrial de Monterrey, incluyendo la Fundidora de Fierro y de Acero Monterrey y la Cervecería Moctezuma.

Pese a sus orígenes radicalmente distintos, las diferencias entre los programas en Ciencias Económicas de la Unam y del ITM no se hicieron plenamente evidentes hasta la década del setenta. Con el paso de los años, durante la década del sesenta los estudiantes de las universidades públicas en México manifestaron una creciente radicalización. El punto común de los diversos sectores del movimiento estudiantil era la oposición a un orden social injusto y el sistema político no democrático que había mantenido la estabilidad necesaria para que prosperara dicho orden. La brutal masacre de integrantes de un movimiento estudiantil congregados en la Plaza de Tlatelolco en 1968 tuvo el efecto de agudizar la radicalización del movimiento. En un intento de aliviar las tensiones sociales, el gobierno populista de Luis Echeverría (1970-1976) toleró el activismo izquierdista dentro de la universidad y aumentó considerablemente el presupuesto de la educación pública y la cantidad de puestos para nuevos estudiantes en la universidad. El movimiento estudiantil aprovechó la atmósfera de mayor tolerancia para exigir cambios radicales en los programas de estudios de distintas facultades de la Unam, y aumentó considerablemente la participación de estudiantes y personal docente en la formulación de políticas académicas. En 1975 se implementó un conjunto de cambios curriculares diseñados para satisfacer las exigencias del movimiento estudiantil; esos cambios tuvieron el efecto de reconfigurar el programa de la Escuela en uno esencialmente marxista ya que, entre otros, el nuevo programa requería siete semestres de teoría marxista.

Al mismo tiempo que el nuevo enfoque izquierdista del programa de Ciencias Económicas de la Unam ponía en clara desventaja a sus estudiantes respecto de sus oportunidades de acceso a reconocidos programas de posgra-

³ Durante la década de 1950, se establecieron en Monterrey y Guadalajara otros programas de Ciencias Económicas patrocinados por el sector privado; no obstante, carecían de los objetivos ideológicos, orientados hacia las políticas que presentaba el programa del ITM.

do en el extranjero y también a becas de estudio, el Itam —nueva sigla del ITM después de que se volvió oficialmente *autónomo* en 1962— se transformaba en una escuela preparatoria para estudios de posgrado en Economía en los EE UU. La *americanización* del Itam puede atribuirse en última instancia a los esfuerzos de dos de sus egresados, quienes posteriormente llegaron a ser directivos del Banco de México y realizaron estudios en el extranjero con la ayuda de becas del banco central: Gustavo Petricioli (quien estudió en Harvard) y Francisco Gil Díaz (quien estudió en la Universidad de Chicago). Los dos fueron directores, en términos sucesivos, del programa en Economía del Itam a mediados de los años sesenta y principios de los setenta. Durante sus administraciones se le dio al programa un perfil más riguroso y más orientado hacia las matemáticas; también se reclutó personal docente que incluía un mayor número de economistas que habían realizado estudios en el extranjero —los cuales, a su vez, podían ayudar a sus estudiantes a optar a programas de posgrado en Economía en el extranjero y obtener becas para realizar dichos estudios. Ya para 1976, la Universidad de Chicago era la institución de destino más importante para estudiantes egresados del Itam interesados en hacer estudios de posgrado en el extranjero; asimismo, en las tesis de grado del Itam en 1976 los dos autores más citados fueron Gary Becker y Milton Friedman⁴.

Apenas conocido por los estudiosos de las élites políticas mexicanas en los años setenta, el Itam para la década del ochenta había logrado adquirir una importancia desproporcionada respecto de su reducido tamaño como institución. Entre los egresados del Itam que han llegado a desempeñar altos cargos públicos desde 1982 hasta el momento de redacción de este artículo (2005), se encuentran tres secretarios de Hacienda y Crédito Público, un subsecretario de la misma entidad y un impresionante número de directivos del Banco de México. Estudiantes egresados de otros programas privados (tales como el de Anáhuac en el D.F. y el del Instituto Tecnológico de Monterrey), así como de prestigiosos programas públicos (tales como el Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económica, Cide) también constituyeron parte notable de esos recién llegados al campo de la formulación de políticas económicas mexicanas. Todas las instituciones anteriormente mencionadas tenían un profesorado universitario entrenado preponderantemente en el extranjero y, además, proporcionaban a sus estudiantes una sólida preparación en

⁴ Cabe señalar que esta preferencia por la Escuela de Chicago fue sólo una fase de la historia del Itam; una de las consecuencias derivadas de la educación en Chicago del director Gil Díaz. Luego de que Pedro Aspe asumió la dirección del programa en Ciencias Económicas del Itam en 1978, el MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) se volvió más popular, tanto como fuente de citas, como en tanto programa de posgrado por el que optaban más estudiantes egresados del Itam.

economía al estilo estadounidense (útil para continuar estudios de posgrado en el extranjero) o bien un programa de estudios de posgrado generalmente equivalente al entrenamiento de dicho nivel en el extranjero. Dado que las personas que ocupan altos cargos de formulación de políticas y que poseen credenciales de instituciones élites en el extranjero tienden a preferir trabajar con colegas de credenciales y perspectivas similares, el obtener una Maestría o un Ph.D. en Economía se ha vuelto casi un prerrequisito para acceder a un puesto de mediano a alto nivel en la burocracia mexicana de políticas económicas. Entretanto, los programas de Ciencias Económicas de la Unam y de otras universidades públicas han sufrido tanto por un deterioro de su prestigio como por dificultades generalizadas en asegurar buenos puestos de trabajo para sus egresados (Consultores de Estudios y Proyectos, 1993).

Dependencia de recursos y el ascenso de los nuevos tecnócratas

Hoy en día, el campo de las Ciencias Económicas en México se encuentra dominado por programas al estilo estadounidense, dotados de catedráticos doctorados en los EE UU. El proceso que dio lugar a esta *americanización* puede atribuirse, en parte, al reconocimiento en México del rigor científico de la Economía como disciplina de estudios en los EE UU. El Banco de México, en particular, siempre se ha conocido por valorar los estándares internacionales de conocimientos y destrezas. Como parte de su compromiso con un nivel de desempeño acorde con los estándares internacionales, hacia mediados de la década del cuarenta, el Banco de México organizó un programa de becas para enviar personal de la institución a estudiar en el extranjero —este fue el primer programa a gran escala en México de estudios de posgrado en el extranjero. De manera significativa, fueron directivos del banco central los responsables de la reconfiguración del Itam en un programa al estilo estadounidense —el perfecto punto de lanzamiento para futuras generaciones de tecnócratas entrenados en el extranjero.

Otro recurso clave de apoyo nacional a la internacionalización de la disciplina de las Ciencias Económicas en México ha sido el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Fundado con el propósito general de apoyar el desarrollo económico a través de la financiación de la educación superior, el Conacyt ha provisto oportunidades extraordinarias a economistas mexicanos para estudiar en el extranjero. Por ejemplo, tan sólo en 1995, 194 estudiantes mexicanos se encontraban estudiando en el exterior con fondos del Conacyt (1995). De hecho, las personas egresadas de dicho programa de becas figuraron con tal prominencia entre los reformadores neoliberales de los años

ochenta y noventa que Arnold Harberger, antiguo profesor de la Universidad de Chicago, en una ocasión se refirió al Conacyt como “el arma secreta sin la que nunca se hubiera logrado gran parte de la transformación económica de México” (Harberger, 1997: 311).

La financiación de becas, no obstante, provee sólo una explicación parcial de cómo llegó a *americanizarse* la disciplina de las Ciencias Económicas en México. Una razón aún más importante que explica por qué los programas de estudios de economía al estilo estadounidense prosperan en México es que movilizan recursos eficaz y exitosamente –especialmente en cuanto logran asegurar puestos de trabajo para sus egresados. El éxito en asegurar empleos, a su vez, está fuertemente relacionado con el aumento de la demanda en el aparato de gobierno de tecnócratas formados en EE UU. Luego de 1982, los economistas entrenados en el extranjero tenían un monopolio casi absoluto sobre la elaboración de políticas económicas en México (véase cuadro 1). Lo que resulta aun más impresionante es que esta tendencia ha continuado, sobrepasando aún la longevidad del monopolio político de más de 70 años del una vez hegemónico PRI. En el actual gobierno de Vicente Fox –del derechista Partido de Acción Nacional (PAN)– los economistas con títulos doctorales de los EE UU siguen siendo los encargados de las principales decisiones de política económica.

La información biográfica sobre estos tecnócratas (véase Camp, 1995) sugiere que a diferencia de los antiguos formuladores de políticas en México, anteriores a 1982 (mayoritariamente abogados), quienes generalmente seguían la trayectoria clásica de Camp (1980, 1984) de completar sus estudios de derecho en la Unam y, acto seguido, emprender una carrera profesional en política, los economistas usualmente accedían a los altos cargos de formulación de políticas económicas sólo después de haber realizado algún tipo de estudios de posgrado. Esto provee una importante pista sobre cómo los economistas llegaron a ocupar puestos directivos de políticas económicas en México. A diferencia de un título en Derecho de la Unam, un título en Economía obviamente no era credencial suficiente para abrir puertas a los altos niveles de formulación de políticas económicas. Una carrera profesional en política que llevaba a un puesto directivo a pesar de escasas credenciales o una preparación más bien general, se fundamentaba en los lazos y conexiones horizontales que se formaban en la Escuela Nacional de Derecho, no en la Escuela Nacional de Economía (Grindle, 1977; Camp, 1984). Por consiguiente, en lugar de ascender a los cargos directivos del gobierno mexicano por medio de las conexiones políticas, los economistas tenían que depender mucho más de sus credenciales.

Cuadro 1:

Características de los puestos directivos de formulación de políticas económicas por Presidencia⁵

Presidencia (período)	Puestos directivos de políticas económicas	Licenciatura en Ciencias Económicas (%)	Estudios de Posgrado en el extranjero (%)	Estudios de Posgrado en Economía en el extranjero (%)
Ávila Camacho (1940-1946)	5	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Alemán (1946-1952)	5	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Ruiz Cortínez (1952-1958)	4	1 (25)	0 (0)	0 (0)
López Mateos (1958-1964)	4	1 (25)	1 (25)	1 (25)
Díaz Ordaz (1964-1970)	4	1 (25)	1 (25)	1 (25)
Echeverría (1970-1976)	7	2 (29)	4 (57)	2 (29)
López Portillo (1976-1982)	13	4 (31)	7 (54)	4 (31)
De la Madrid (1982-1988)	7	6 (86)	7 (100)	5 (71)
Salinas (1988-1994)	5	4 (80)	5 (100)	4 (80)
Zedillo (1994-2000)	8	7 (87.5)	8 (100)	7 (87.5)

Fuente: Camp (1995) y varias noticias de prensa para información más reciente.

El hecho de que los economistas mexicanos ascendieran a altos cargos del gobierno con base en sus credenciales, no obstante, invita a plantear la pregunta: ¿para quiénes eran esas credenciales legítimas y por qué? Una organización, después de todo, puede contratar cierto tipo de profesional por diversas razones. Una de las razones es que la profesión se ha “legitimado” dentro de la organización en sí. Es así que, por ejemplo, los hospitales contratan médicos porque los administradores de hospitales creen que los médicos

⁵ La cifra total de puestos para cada período presidencial equivale al número de puestos directivos de manejo de políticas, multiplicado por el número de individuos que ocupan dichos puestos. Es así que la data para un individuo que ocupa simultáneamente dos puestos distintos durante el mismo gobierno, se cuenta dos veces. Se definen como puestos directivos de políticas los cargos de presidente de la República, secretario de Economía, secretario de Hacienda y Crédito Público y director del Banco de México (a lo largo de la totalidad del período), y secretario de Planificación y Presupuesto (para los gobiernos correspondientes a los años 1976-1992).

son los mejores expertos disponibles en materia del cuerpo humano. En contraste, otra razón por la que una organización puede contratar un tipo de profesional en particular es que sus conocimientos y pericia han sido legitimados por un poderoso actor externo, a cuyos estándares, además, debe ajustarse la organización. Un ejemplo es la práctica empresarial en los EE UU de contratar funcionarios encargados de implementar la política de reclutamiento de empleados conocida como *Affirmative Action* o medidas a favor de las minorías. Puede que los altos ejecutivos empresariales no “crean” necesariamente en los conocimientos y las destrezas de dichos funcionarios pero el contratarlos es, no obstante, una forma eficaz de aparentar de que están cumpliendo con la ley –por lo menos desde un punto de vista formal (Edelman, 1997).

La importancia de la influencia que ejercen las presiones externas en la percepción de lo que constituye un experto en asuntos de economía en los países en vía de desarrollo se halla ejemplificada en el *money doctor* original: Edwin Kemmerer, un economista de la Universidad de Princeton que viajó alrededor del planeta durante las primeras décadas del siglo XX asesorando a los gobiernos de dichos países. Siguiendo la línea de pensamiento de la época, Kemmerer le aconsejó a sus clientes (entre los cuales se encontraban Colombia, Perú, Bolivia y China) que establecieran bancos centrales independientes, manejaran con rectitud los asuntos monetarios y fiscales y se ciñeran al patrón oro. ¿Por qué estaban tan ansiosos los gobiernos de países en desarrollo de invitar a Kemmerer a ofrecer consejos tan predecibles y poco deseados? Kemmerer mismo señaló que “un país que nombra a un asesor americano [estadounidense] y sigue su consejo al reorganizar sus finanzas según lo que los inversionistas americanos piensan constituye la vía de mayor éxito, aumenta sus posibilidades de atraer al inversionista americano y de obtener capital en términos favorables” (citado en Eichengreen, 1994: 111). En esa era anterior de mercados financieros altamente globalizados, la aprobación de Kemmerer tenía el efecto de ganar la confianza de inversionistas extranjeros y también de abrir la oportunidad a nuevos préstamos a una tasa de interés más razonable; como resultado, muchos países se sometieron voluntariamente a ser “kemmerizados” (como se denominaba popularmente dicha práctica).

De forma análoga, los desarrollos recientes en la profesión de economista en México pueden verse como un reflejo de la elevada dependencia de recursos externos en dicho país. La época en que se establecieron la carrera universitaria y la profesión de economista en México fue, retrospectivamente, una época en que el gobierno mexicano gozaba de una extraordinaria independencia de las demandas externas. La caída de la bolsa de Wall Street en 1929 provocó el colapso de los mercados financieros globales y en los países en vía

de desarrollo el incumplimiento generalizado de las obligaciones externas. En la década del treinta no existía ninguna institución financiera (como el Fondo Monetario Internacional hoy en día) capaz de coordinar las demandas de los acreedores y de hacer que los países en vía de desarrollo pagaran: éstos simplemente suspendieron sus pagos y los prestamistas internacionales simplemente dejaron de efectuar préstamos a su favor. El endeudamiento externo en Latinoamérica no volvería a los niveles que alcanzó en la década del veinte sino hasta 50 años después.

El período de relativa autonomía de los mercados financieros globales que instauró la depresión económica en los EE UU –conocida como la Gran Depresión– gradualmente llegó a su fin con la construcción de un nuevo orden financiero de posguerra donde los EE UU era el capitán y las nuevas instituciones financieras globales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), eran sus tenientes. Durante las décadas de 1950 y 1960 empezaron a aparecer más economistas entrenados en el extranjero en puestos de formulación de políticas, en parte para fungir de intermediarios de organizaciones multilaterales (véase Vernon, 1963). Sin embargo, la necesidad que tenía México de cumplir con las exigencias de actores externos durante el período inmediato de la posguerra estaba limitada tanto por el *grado* reducido de su dependencia de recursos extranjeros, así como por la ausencia de su *condicionalidad*. La deuda externa mexicana relativa al PIB se mantuvo en un rango bastante moderado hasta el final del *boom* de la década del setenta. La condicionalidad era baja. El préstamo contingente o *standby* del FMI de 1954 estuvo acompañado de medidas de ajuste estructural pero fue saldado en unos pocos años. El Banco Mundial –el acreedor multilateral/bilateral más grande de México para 1965– no daría comienzo a su era de créditos basados en políticas hasta los años setenta⁶. De forma aún más importante, la mayor parte de la deuda externa mexicana durante el desarrollo estabilizador era con fuentes privadas (más del 70,9% de todos los préstamos en 1965) (Thompson, 1979: 175).

De forma contrastante, el período de 1970-1982 representó un extraño híbrido durante el cual el flujo de recursos externos fue enorme, pero su con-

⁶ Al revisar los créditos otorgados a México por el Banco Mundial a mediados de la década del cincuenta, Thompson (1979) muestra que el Banco Mundial “dio a entender” que su apoyo era contingente en la adopción por parte de México de políticas financieras sólidas y confiables; también concluye que las exigencias de dichos requisitos “[...] probablemente no eran inflexibles. Considerando la estrecha relación que se desarrollaba entre México y el Banco Mundial, el requisito clave era que México convenciera al Banco Mundial del hecho que sus políticas eran sólidas y confiables desde el punto de vista de desarrollo y estabilidad” (1979: 117).

dicionalidad relativamente baja. Ésta fue una era de renovada globalización de los mercados financieros debido a un sector creciente de banca *offshore* o en paraísos financieros (que eludían regulaciones bancarias nacionales) y el exceso de petrodólares de las naciones exportadoras de petróleo, los cuales aportaban a los bancos un superávit de fondos para inversión. Durante las presidencias de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982), la deuda del gobierno mexicano aumentó enormemente. Durante ese período el crecimiento acelerado de las obligaciones externas extranjeras que contrajo México fue contrarrestado por el incremento acelerado de ingresos de la industria petrolera. Sin embargo, a pesar de que una devaluación y un crédito contingente otorgado por el FMI en 1976 obligaron al gobierno mexicano a implementar medidas de ajuste estructural, los intentos de aumentar la condicionalidad de los créditos por parte del FMI se vieron socavados por la libre disponibilidad de recursos financieros extranjeros, y también los vastos ingresos que percibía el gobierno mexicano por las ventas de petróleo. Fue precisamente a causa del *boom* petrolero que México pudo saldar anticipadamente el préstamo que le otorgó el FMI en 1976 (Teichman, 1988: 65).

El ascenso definitivo de los economistas entrenados en los EE UU a las cumbres del poder gubernamental se produjo durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). En 1981, el incremento de las tasas de interés internacionales y la caída de los precios del petróleo estaban dando lugar a especulaciones sobre una inminente devaluación del peso y una fuga generalizada de capitales. Diversas facciones de economistas entrenados en el extranjero dentro de la burocracia mexicana de formulación de políticas económicas favorecían aproximaciones muy distintas a la naciente crisis de la deuda mexicana: por un lado, estaba el grupo de “desarrollistas radicales” vinculados al gobierno de López Portillo y, por otro lado, estaba el grupo opositor de conservadores en materia fiscal y monetaria. Este último se componía mayoritariamente de personas con extensas carreras profesionales dentro de la burocracia del sector financiero —particularmente el banco central— que habían realizado estudios de posgrado en Economía en los EE UU. Los radicales, en contraste, habían trabajado en la Secretaría de Patrimonio Nacional (la cual estaba encargada de la rápida expansión de industrias para-estatales) y otras áreas del gobierno mexicano, y muchos habían estudiado Economía en la Universidad de Cambridge, en Inglaterra —un semillero del pensamiento keynesiano y post-keynesiano.

Un evento crucial que determinaría cuál de los dos grupos de tecnócratas se impondría a fin de cuentas fue la decisión de López Portillo de seleccionar a Miguel de la Madrid como el candidato a la Presidencia del PRI —acto que

básicamente lo designaba como el futuro presidente del país⁷. Mientras que en los años setenta el partido oficialista había apoyado candidatos que prometían restaurar la legitimidad nacional, sus problemas más apremiantes luego de 1981 eran internacionales en lugar de nacionales. El partido ya no tenía que impresionar a los campesinos, obreros o estudiantes radicalizados sino más bien a las agencias multilaterales, a los acreedores extranjeros y funcionarios del gobierno —se tenía que movilizar a todos éstos para sacar adelante a México. De la Madrid era el candidato ideal: tenía una maestría en Administración Pública de Harvard y, además, la prensa extranjera lo había descrito como “un amigo de los banqueros y de los hombres de negocios” (*The Economist*, 03-10-1981, p. 68).

Aun antes de asumir la Presidencia en noviembre de 1982, a De la Madrid se le permitió nombrar a dos economistas entrenados en Yale para encabezar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México. El recién nombrado secretario de la SHCP, Jesús Silva Herzog, inmediatamente comenzó a encaminar al gobierno mexicano hacia un acuerdo negociado con el FMI, el Tesoro de los Estados Unidos y los bancos. Los economistas “radicales” entrenados en Gran Bretaña se opusieron con vehemencia a esta vía, favoreciendo la imposición del control de capitales y hasta se escuchó el rumor de que estaban considerando formar un cartel de naciones deudoras e incumplir con la deuda. No obstante, con el FMI y el Tesoro de los Estados Unidos de su lado, los economistas fiscalmente conservadores, entrenados en Yale, prevalecieron. A cambio del apoyo financiero recibido de estas organizaciones externas, México se comprometió a implementar un paquete de duras medidas de ajuste estructural trazado por el FMI.

Hacia mediados de los años ochenta, las circunstancias internacionales una vez más favorecieron el programa de políticas de aquéllos que se inclinaban hacia un camino más orientado al mercado. Dentro del gobierno surgieron profundos desacuerdos respecto del asunto del libre comercio —de un lado se encontraban los desarrollistas fiscalmente conservadores dentro de la Secretaría de Comercio, y del otro lado estaban los partidarios del libre comercio del Banco de México. La Secretaría de Comercio se encontraba a car-

⁷ Hasta hace muy poco tiempo, el presidente saliente seleccionaba al candidato oficial del partido por medio de un proceso rodeado de misterio conocido como el *destape*. Por lo tanto, es imposible saber con certeza por qué el PRI seleccionaba a un candidato presidencial en particular —incluyendo a De la Madrid. Dada la precaria situación financiera mexicana para fines del 1981, sin embargo, es razonable suponer que López Portillo escogió a De la Madrid como el candidato mejor capacitado para lidiar con los responsables del mundo financiero internacional. Ciertamente no lo escogió por su popularidad política ya que De la Madrid —así como Salinas y luego Zedillo— nunca había ocupado un cargo público.

go de un economista que había estudiado en la Universidad de Melbourne en Australia en lugar de en los EE UU, y quien abogaba por una apertura gradual y selectiva al libre comercio internacional y, además, estaba generalmente a favor de un Estado activo en una economía mixta (Heredia, 1996).

En contraste, en el Banco de México una generación más joven de funcionarios entrenados en el extranjero creía con mayor fervor en las fuerzas del mercado. El más importante entre ellos era Francisco Gil Díaz, egresado de la Universidad de Chicago y una de las figuras clave en el proceso de *americanización* del Itam en la década del setenta. Gil Díaz tenía numerosos aliados en el gobierno, incluyendo a Pedro Aspe, un economista entrenado en el MIT que trabajaba en la Secretaría de Planificación y Presupuesto, y también a Herminio Blanco, entrenado en Chicago, quien era el asesor económico de la Secretaría de la Presidencia. En 1984, el banco central comenzó a diseminar propuestas de políticas a favor de una apertura comercial acelerada. Más adelante ese mismo año, luego de trabajar en estrecha colaboración con directivos del Banco de México y de la SHCP, el FMI le otorgó a México el primer “Préstamo de Política Comercial” en la historia del banco, lo cual le dio acceso al país a una serie de préstamos a cambio de una amplia liberalización comercial (Heredia, 1996). En 1986, el gobierno de Reagan fortaleció aún más el rol de las instituciones financieras internacionales y de los partidarios del libre comercio dentro del gobierno mexicano al anunciar que no negociaría a favor de México con los bancos internacionales, a no ser que México “implementara reformas estructurales sustanciales” y llegara a un nuevo acuerdo con el FMI (*The Economist*, 22-03-1986, p. 81). Con respaldo de aliados internacionales así de poderosos, los tecnócratas del libre comercio dentro del gobierno mexicano lograron la victoria. En 1987 el gobierno mexicano implementó un programa de liberalización del comercio que trascendía los requisitos del Gatt tanto en el grado como en el tipo de apertura. Ese acuerdo fue esencialmente un preludio al Tratado de Libre Comercio de América del Norte o Nafta (por su sigla en inglés), implementado en 1994.

Los economistas entrenados en los EE UU, cuyos puntos de vista emergieron en la administración de De la Madrid, lograron ascender a cargos directivos de formulación de políticas durante los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), donde continuaron la revolución neoliberal comenzada a principios de la década del ochenta. De ese modo, las circunstancias de la crisis de la deuda y sus consecuencias dieron lugar a la legitimación del poder de cierto tipo de especialista experto en economía –el que había estudiado en los EE UU y cuyo punto de vista tendiera a coincidir con el de las organizaciones internacionales con las que estaba negociando

el gobierno mexicano. Aquellos individuos que no encajaban en este tipo de perfil se vieron marginados, mientras que los que sí encajaban pudieron seguir jugando un importante papel político –no obstante, como han señalado Centeno y Maxfield, no todos esos “jugadores” llegaron a ser “ganadores” (1992: 81).

Durante ese período, el Itam, que se especializaba en enviar a sus alumnos a estudiar Economía en los EE UU, llegó a tener un éxito desmesurado en la colocación de sus egresados en poderosos cargos gubernamentales. Desde 1982, ha habido tres egresados del programa de Economía del Itam al mando de la SHCP (Gustavo Petricioli, Pedro Aspe y, actualmente, Francisco Gil Díaz) y uno al mando del Banco de México (Miguel Mancera). Por cierto, estos individuos representaban tan sólo la punta del iceberg: cada puesto directivo que ocupaba alguien egresado del Itam proveía múltiples oportunidades de cargos en niveles más bajos para antiguos alumnos del Itam.

La proliferación de oportunidades de empleo dentro del gobierno mexicano para economistas entrenados en los EE UU tuvo el efecto de que muchos programas universitarios en Ciencias Económicas en México intentaran emular la exitosa fórmula del Itam. Hoy en día, los jóvenes aspirantes a tecnócratas que desean hacer una carrera universitaria en Economía tienen una variedad de opciones de programas altamente *americanizados* –incluyendo el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Centro de Investigación y Docencia Económica (Cide). Al igual que el Itam, muchos de estos programas son privados. Una sólida preparación en economía al estilo estadounidense y el dominio del inglés, junto con cartas de recomendación redactadas por catedráticos con doctorados de los EE UU son, entre otras cosas, elementos importantes que ayudan a los egresados de dichos programas a entrar a programas de posgrado en el extranjero, financiados, además, por becas del gobierno mexicano y otras fuentes. La financiación patrocinada por el gobierno que se maneja a través de una variedad de programas administrados por el Conacyt, también funciona como un generoso subsidio para una clase de economistas que antes no existía: eso es, académicos de tiempo completo que se dedican a la investigación y a la docencia. Los economistas entrenados en el extranjero, particularmente en los EE UU, tienden a ser los más beneficiados por ese subsidio.

Conclusión

En diciembre de 2000, Vicente Fox, candidato del partido de derecha PAN, asumió la Presidencia de México. Ello puso fin definitivamente a medio siglo de monopolio político del PRI y marcó un cambio fundamental en el sistema político mexicano. Sin embargo, en lo que concierne a la carrera profesional de economista, la presidencia de Fox también representa importantes continuidades. Los economistas entrenados en los EE UU están a cargo, una vez más, de las políticas económicas del país. Las fuentes de los títulos de esos economistas son un tanto distintas y la presencia de profesionales egresados de las prestigiosas universidades privadas de los EE UU conocidas como *Ivy League** se ha vuelto menos patente. Aun así, el Itam sigue siendo extremadamente influyente. El actual secretario de la SHCP es Francisco Gil Díaz, egresado del Itam y de la Universidad de Chicago; fue, además, una de las figuras dentro del gobierno que activamente promocionó el libre comercio a mediados de la década de los ochenta. Los tecnócratas entrenados en el extranjero siguen dominando la formulación de políticas económicas en México.

La experiencia mexicana muestra que mientras que los *money doctors* extranjeros pueden ser contratados por los gobiernos del Tercer Mundo para ayudar a fomentar la confianza de los inversionistas extranjeros, los países de medianos ingresos y en vía de desarrollo pueden producir sus propios *money doctors*, utilizando en sus negociaciones con organizaciones internacionales personas locales entrenadas en el extranjero. Las tecnocracias entrenadas en el extranjero que se producen por esta vía no comparten necesariamente una visión unificada. En los países menos desarrollados que tienen un amplio y altamente desarrollado cuerpo de economistas profesionales entrenados en el extranjero, un incremento en la dependencia de recursos puede llevar a un proceso de selección entre los profesionales disponibles dentro del gobierno que favorece a aquellos tecnócratas cuyos puntos de vista coinciden más estrechamente con los puntos de vista de directivos de gobiernos extranjeros e instituciones financieras internacionales.

El paralelo más interesante entre los *money doctors* de principios del siglo XX y los nuevos tecnócratas es que el *contenido* del asesoramiento que ofrecen es muy similar. Así como los *money doctors* de antaño, los tecnócratas neo-

* Nota de la traductora: La *Ivy League* está conformada por un grupo de ocho universidades ubicadas en el noreste de los Estados Unidos –Harvard, Yale, Princeton, Cornell, Columbia, Brown, Dartmouth y la Universidad de Pennsylvania– conocidas por su gran prestigio tanto académico como social. El término *Ivy League* proviene de la época en que estas universidades formaron una liga para impulsar competencias deportivas entre sí y tiene su origen en la hiedra (*ivy*) que recubría los muros de muchos de los edificios de estas universidades.

liberales del Tercer Mundo creen firmemente en la rectitud monetaria y fiscal. Pese a que el patrón oro, al cual Kemmerer le tenía tan alta estima, ya no es una opción viable hoy en día, las generaciones recientes de *money doctors* recetan el mejor remedio actual: la independencia legal de la banca central. Como otros economistas reconocidos de su época, Kemmerer “habló poco de fomentar el ‘desarrollo’ o la ‘modernización’. En su lugar buscó promover principalmente las divisas convertibles basadas en el oro como el fundamento de un orden económico internacional de inversión y comercio que se auto-ajustara y auto-regulara” (Rosenberg y Rosenberg, 1994: 67). Seguramente es significativo que durante los tiempos de Kemmerer las economías menos desarrolladas se encontraban estrechamente vinculadas con los mercados financieros internacionales, tal y como en la actualidad. La relación entre financiarización y una ideología de liberalismo económico o *laissez-faire* parece ser un tema histórico duradero y recurrente.

Puesto que no han cambiado las circunstancias que dieron lugar a la *americanización* del campo de la economía en México, no hay realmente razón para pensar que la transición democrática en dicho país va a tener un impacto transformativo en el campo de las Ciencias Económicas en México. Esto puede resultar sorprendente dado el vínculo histórico entre esta profesión y el PRI. Hay que tener en cuenta, no obstante, que las recientes generaciones de tecnócratas no se han dado a conocer por su compromiso partidista (véase Centeno, 1994: 125). Más importante aún es que en México el campo de la Economía sigue siendo perfilado según las necesidades y agendas de políticas del Estado, las cuales no han cambiado significativamente en el gobierno de Fox. Como presidente de un posicionamiento más bien a la derecha del centro, Fox no tiene razón alguna para abandonar las reformas de mercado efectuadas por sus antecesores; sin embargo, es poco probable que aun un presidente de izquierda pudiera efectuar cambios. Durante las elecciones presidenciales de 2000, el candidato de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, le aseguró a un público reunido en el Itam que “El cambio estructural [...] debe estar concebido con base en la apertura de la economía, la operación mundial de los mercados y los flujos de capital. Nadie, con los pies en el suelo, propondría hoy políticas aislacionistas o proteccionistas a ultranza” (Cárdenas citado en Zúñiga, 12-01-2000).

En cierto modo, México se ha despojado de la particularidad de sus características políticas para converger con el resto de Latinoamérica. Algunos observadores sostienen que las elecciones en Latinoamérica se han vuelto sospechosamente despolitizadas (Barrera, 1998; Silva, 1999). Al parecer, las elecciones multipartidarias se han convertido en la norma regional, pero la

política económica debe mantenerse fuera de los debates electorales. Los dirigentes políticos que intentan traer a colación el asunto, o los que dan a entender que pueden desviarse de la norma neoliberal, se ven castigados pronta e indudablemente por los mercados financieros internacionales. Para calmar los mercados y para minimizar las posibilidades de tales amonestaciones, los economistas entrenados en los Estados Unidos son encargados de tales políticas; como consecuencia no intencionada en el ámbito nacional, el campo de la Economía se ha tornado creciente y abrumadoramente *americanizado*. A no ser que haya cambios sustanciales en el panorama económico internacional, es difícil imaginar una “re-nacionalización” de la profesión de economista en el ámbito local.

Referencias bibliográficas

- Abbott, Andrew, 1988, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- Babb, Sarah, 2001, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press. Hay traducción al español: *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Barrera, Manuel, 1998, “Macroeconomic Adjustment in Chile and the Politics of the Popular Sectors”, en: Philip D. Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, Penn State Press, pp. 127-150.
- Baker, Stephen y Elizabeth Weiner (1992, junio 15), “Latin America: The Big Move to Free Markets”, en: *Business Week*, pp. 50-55.
- Camp, Roderic A., 1980, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Camp, Roderic A., 1984, *The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico*, Tucson, University of Arizona Press.
- , 1995, *Mexican Political Biographies 1935-1993*, Austin, University of Texas Press.
- Centeno, Miguel Ángel, 1994, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, College Station, Pennsylvania State University Press.
- Centeno, Miguel Ángel y Sylvia Maxfield, 1992, “The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite”, *Journal of Latin American Studies* 24(1): 57-85 (Cambridge, Cambridge University Press).
- Coats, A.W. (Alfred William) (ed.), 1996, *The Post-1945 Internationalization of Economics*, Durham, Duke University Press.

- Colander, Arjo y David Klamer, 1990, *The Making of an Economist*, Boulder, Westview Press.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 1995, *Informe de labores*, México.
- Consultores de Estudios y Proyectos, S.C., 1993, *Perfil del economista demandado en el mercado de trabajo*, México, Consultores de Estudios y Proyectos.
- Edelman, Lauren B., 1997, "Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law", *American Journal of Sociology* 97(6): 1531-1576 (Chicago Press, University of Chicago).
- Eichengreen, Barry, 1994, "House Calls of the Money Doctor: The Kemmerer Missions to Latin America, 1917-1931", en Paul W. Drake (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Jaguar Books, pp. 110-132.
- Frey, Bruno S. y Reiner Eichenberger, 1993, "American and European Economics and Economists", *Journal of Economic Perspectives* 7(4): 185-193 (Pittsburgh, American Economic Association).
- Grindle, Merilee, 1977, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- Harberger, Arnold, 1997, "Good Economics Comes to Latin America, 1955-95", en: A.W. Coats (ed.), *The Post-1945 Internationalization of Economics*, Durham, Duke University Press, pp. 301-311.
- Heredia, Blanca, 1996, *Contested State: The Politics of Trade Liberalization in Mexico*, disertación doctoral, Nueva York, Columbia University.
- Krueger, Anne O., 1974, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64(3): 291-303 (Pittsburgh, American Economic Association).
- LaBotz, Dan, 1988, *The Crisis of Mexican Labor*, Nueva York, Praeger Publishers.
- Markoff, Jonathan y Verónica Montecinos, 1993, "The Ubiquitous Rise of Economists", *Journal of Public Policy* 13(1): 37-38 (Cambridge, Cambridge University Press).
- Rosenberg, Emily S. y Norman L. Rosenberg, 1994, "From Colonialism to Professionalism: The Public-Private Dynamic in United States Foreign Financial Advising, 1898-1929", en: Paul W. Drake (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Jaguar Books, pp. 59-85.
- Silva, Patricio, 1999, "The New Political Order in Latin America", en: Robert Gwynne y Cristóbal Kay (eds.), *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Londres y Nueva York, Arnold.
- Teichman, Judith A., 1988, *Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, Boston, Allen & Unwin.

Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina

The Economist (1981, octubre 03), "The New Hero", pp. 68-69.

_____ (1986, marzo 22), "Silva Lining", pp. 80-81.

_____ (1993, febrero 13), "Respect Restored", pp. 3-4.

_____ (1993, agosto 14), "Economic Policy: Qualified", p. 63.

Thompson, John K., 1979, *Inflation, Financial Markets, and Economic Development: The Experience of Mexico*, Greenwich, JAI Press.

Vernon, Raymond, 1963, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press.

Williamson, John (ed.), 1994, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Zúñiga, Juan Antonio (2000, enero 12), "Propone Cárdenas terminar la política de castigo a los salarios", en *La Jornada*.

Notas sobre la evolución e influencia de la tecnocracia económica en Chile*

Verónica Montecinos / Socióloga, Magíster en Sociología y en Ciencia Política, y Ph.D. en Sociología de la Universidad de Pittsburg; profesora de Sociología, Universidad del Estado de Pensilvania, McKeesport, presidenta de la Sociedad de Sociología de Pensilvania, Estados Unidos. vxm11@psu.edu,

Introducción

A partir de los años setenta, la ola ascendente del neoliberalismo empezó a envolver a América Latina. La “mono-economía”, una expresión de Hirschman, recobró así la posición dominante que había tenido a principios del siglo. ¿Es éste un ciclo pasajero en la evolución del pensamiento económico en la región? Aún no es posible dar una respuesta cabal, porque si bien hay claros síntomas de agotamiento y rechazo al libremercado extremo, también se observa en sectores de la izquierda política un inesperado apoyo a algunas de las reformas económicas asociadas con el modelo neoliberal. ¿Qué factores podrían alterar la adhesión al liberalismo económico en esta región que antes produjo tanto entusiasmo por heterodoxias de diverso tipo? ¿Es posible imaginar una transformación ideológico-doctrinaria entre quienes han llevado adelante campañas por la racionalidad en la gestión de empresas y servicios públicos, mercados laborales flexibles, equilibrios macroeconómicos, mayor eficiencia en los gastos y subsidios del Estado, cuentas fiscales no deficitarias,

* Este trabajo fue presentado en el seminario internacional *Élites, poder y política en América Latina*, organizado por el Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, del 2 al 4 de mayo de 2005.

apertura e integración a la economía mundial, y otros aspectos del predominio y expansión de los mercados?

Luego de haber pasado el período más duro de recuperación desde la crisis asiática de fines de los 90, la región ha generado un nivel de optimismo moderado respecto a la situación económica; el crecimiento del producto fue 5,5% en 2004, con una tasa de inflación de solamente 7,6%. En medida importante, fue el comportamiento positivo de la economía mundial lo que permitió estos resultados, porque después de años de reformas al estilo del Consenso de Washington, la región sigue estando muy expuesta a crisis externas, sigue dependiendo de exportaciones de bienes primarios o bienes manufacturados con mano de obra barata y continúa con niveles de pobreza que sobrepasan el 42% de la población (Cepal, 2004).

En el plano político, las reformas estructurales del neoliberalismo han requerido posponer o subordinar demandas por mayor equidad y mayor participación. En el período post-autoritario reciente, la preocupación por “consolidar” las democracias latinoamericanas llevó a generar un tipo nuevo de régimen político, las llamadas “democracias tecnocráticas” (Centeno y Silva, 1998), que en su afán por incrementar el nivel de gobernabilidad, aislando los procesos de decisión sin responder a presiones populares ni debate público, se terminó frustrando la aspiración de construir sistemas políticos más igualitarios y menos excluyentes. El confuso lenguaje de consolidación democrática sirvió para negar las muchas ambigüedades que la democracia implica. Históricamente, la idea misma de democracia ha estado sujeta a permanentes mutaciones y violentos choques entre quienes anhelan proteger sus intereses y establecer su propia visión de futuro. La democracia no puede consolidarse en estructuras estáticas y estables, es un proceso lleno de incertidumbres y luchas permanentes entre clases sociales y grupos de actores más o menos organizados, más o menos movilizados (Markoff, 1999). La consolidación de la democracia no es más que un espejismo, que en su versión tecnocrática conduce a distorsiones economicistas.

El caso chileno puede ayudar a entender tendencias más generales en la historia reciente de las ideas económicas y la política en Latinoamérica. En los años cincuenta y sesenta, los economistas en Chile (no todos ellos de nacionalidad chilena) montaron importantes desafíos a la teoría neoclásica en el contexto de reformas estructurales y de redistribución de la propiedad y los ingresos. Pero en Chile se inició un drástico giro hacia la ortodoxia económica en los setenta, apoyada en el régimen autoritario más duradero de la región.

Los cambios pioneros en términos de apertura comercial, privatización y desregulación económica convirtieron a Chile en un caso paradigmático

(Bosworth, Dornbusch, Labán, 1994). Efectivamente, las reformas de mercado han avanzado en Chile más rápido y más lejos que en otros países de América Latina. Los resultados obtenidos y la continuidad de la política económica en el período post-autoritario siguen citándose como un ejemplo en situaciones muy variadas y con propósitos muy disímiles. Los tratados de libre comercio firmados por Chile con una larga lista de países y grupos de países son indicio de la extraordinaria visibilidad internacional del Chile de mercado en el mundo de los negocios, de la prensa internacional, de la política exterior e incluso en el debate interno de muchos países. En medio de la crisis argentina reciente muchos hacían referencia a la experiencia chilena como un modelo a seguir; en el debate actual sobre la seguridad social, opositores y partidarios del proyecto Bush mencionan la experiencia chilena de privatización; incluso en Rusia y Europa del Este, las reformas en Chile han sido un elemento de comparación.

Los economistas han estado detrás de los procesos de cambio estructural en el Chile de las últimas décadas, logrando consolidar su poder profesional, excluyendo otras profesiones de la arena de decisiones de política y alcanzando un alto grado de legitimidad cultural en tanto se les percibe como poseedores de las capacidades técnicas necesarias para operar en un contexto económico e institucional cada vez más complejo y cambiante.

Este trabajo analiza algunos aspectos de la evolución e influencia de la profesión económica en Chile en el pasado reciente. El argumento central está basado en la alta probabilidad de que las élites tecnocráticas sigan ejerciendo enorme influencia en el manejo de la economía y también, aunque en menor grado, en otras áreas de políticas públicas e instituciones cuyo accionar está directa o indirectamente asociado al comportamiento de variables económicas o a la dirección general del proceso de desarrollo. No hay señas de que en el futuro previsible la tecnocratización decline o desaparezca, pero ello no quiere decir que los actores sociales y políticos no reaccionen frente a ella, sea para rechazarla, moldearla o destruirla.

La tecnocracia no siempre se afianza en las mismas bases intelectuales o institucionales, no siempre asume una misma orientación ideológica y no siempre establece alianzas con actores sociales o políticos homogéneos. Por ello, el convivir con los tecnócratas no necesariamente lleva a una condena ciega del fenómeno, incluso entre quienes buscan ardientemente una democratización más profunda de los procesos y estructuras sociales.

Se sugiere aquí que futuros cambios en la ortodoxia actual serán más conducentes a fortalecer los principios y prácticas democráticas en la medida que se funden en cambios en la propia profesión económica. No parece oportuno

tuno que los críticos se alejen de las élites tecnocráticas por objetar sus categorías de análisis, preferencias metodológicas y discursivas, marcos de referencia extranjerizantes, tendencias centralizadoras y la arrogancia propia del que se percibe como superior a quienes no cuentan con ciertos conocimientos técnicos o con poderosas contrapartes en agencias multilaterales, gobiernos y universidades extranjeras y en el sector privado. Una estrategia más promisoría parece ser el que los críticos de la tecnocracia y quienes controlan las riendas del gobierno se enfrenten en los centros de poder y en los centros de producción del conocimiento.

La influencia de los economistas como actores políticos

La participación de economistas en la política electoral desde los años 90 es un indicador de su creciente influencia en el sistema democrático chileno. Sin embargo, la influencia política de los economistas en la democracia chilena no es un fenómeno nuevo, puesto que en el período anterior al golpe de 1973 ya se podía observar una tendencia ascendente en altos cargos de la política económica (Montecinos, 1998). Durante la dictadura, el peso de los economistas se hizo notar fuertemente, no sólo en la política económica sino también en la política social y en las más diversas reformas políticas y administrativas (Valdés, 1989; Constable y Valenzuela, 1991). Lo notable es que la transición a la democracia no redujo, sino incrementó la esfera de influencia de los grupos tecnocráticos (Silva, 1991; Puryear, 1994; Kinney Giraldo, 1997).

Los equipos profesionales de la oposición, en medio de las restricciones propias del autoritarismo, lograron crear un dinámico ambiente intelectual y profesional. Se constituyeron centros de estudio e investigación con carácter cosmopolita, gracias en parte a recursos provenientes de fundaciones internacionales y gracias a intercambios y contactos con instituciones académicas y políticas en el extranjero. En particular, los economistas usaron con éxito las redes internacionales y sus calificaciones técnicas para sobrepasar los obstáculos impuestos por el régimen. Ellos pudieron demostrar que el tipo de credenciales que los economistas de Pinochet empleaban como herramienta legitimadora, no les era ajena. Como la base de poder de los líderes políticos tradicionales se había erosionado durante el período militar, un nuevo tipo de dirigente, más pragmático, con mayor formación técnica asumió la tarea de disciplinar a los partidos en su aproximación a temas de política económica y social. Los economistas de oposición llegaron así a jugar un papel clave en debates públicos que excluían a los políticos y a los partidos. Alrededor de controversias especializadas, se empezó a abrir camino un nuevo tipo de político,

que luchaba en contra de la dictadura, pero que era también portador de un lenguaje tecnocrático y que estaba más dispuesto a reconocer las virtudes del mercado (Montecinos, 1998).

Preparando la transición, los economistas estuvieron a la vanguardia de la estrategia opositora a Pinochet, dando prioridad a la estabilidad y al consenso, aceptando la apertura económica y otras reformas de mercado, tranquilizando a inversionistas, argumentando a favor de la contención de conflictos y movilizaciones sociales, facilitando la negociación de consensos por sobre la polarización ideológica y las luchas partidarias.

En la década que siguió al término del régimen militar, más de diez economistas aparecieron como posibles candidatos presidenciales. En la elección de 1999, tanto el presidente Lagos (Ph.D. de la Universidad de Duke) como su oponente Joaquín Lavín tenían títulos en economía. Los economistas también han tenido una presencia importante en el Congreso Nacional, especialmente entre los miembros de las Comisiones de Hacienda de ambas cámaras. Miembros del gabinete en varias carteras, incluyendo Educación, Salud y Trabajo, han sido economistas. Todos los ministros del área económica (Hacienda y Economía) durante ese período tenían estudios de doctorado en prestigiosas universidades extranjeras. Los directores de Presupuesto y la mayoría de los directores del Banco Central han tenido calificaciones profesionales similares. El número de doctores en economía en los ministerios de Hacienda y Economía y en el Banco Central asciende en la actualidad a más de cuarenta, un número especialmente alto si se toma en cuenta la población del país.

El papel relevante que los economistas han tenido en instituciones de gobierno, si bien especialmente notable, no es único. Los partidos políticos se han profesionalizado de tal modo que las dirigencias partidarias, desde la derecha a la izquierda, han estado varias veces en manos de economistas. Las plataformas de campaña, las redes inter-partidarias, las asesorías a los gobiernos de la Concertación y a los grupos de oposición, así como los institutos asociados a partidos políticos (*think tanks*) han estado fuertemente influidos por la presencia de economistas profesionales. Cuando los partidos no han prestado suficiente atención o apoyo a los economistas, éstos han buscado crear espacios institucionales propios, incluso desafiando la línea doctrinaria de sus partidos o actuando en forma autónoma con respecto a las dirigencias, a la política oficial del gobierno o las preferencias de los grupos de interés (Montecinos, 1998 y 2003).

Por cierto, la lógica predominante en los sistemas de decisión y la interacción entre las dimensiones económicas y políticas de la etapa post-autoritaria han sido cuestionadas desde distintos ángulos. Militantes en los partidos de

centro y de izquierda se han quejado de que los procesos de renovación ideológica en su afán por moderar la competencia partidaria y lograr mayor flexibilidad en las negociaciones políticas a través de cálculos de posicionamiento y racionalizaciones tácticas, ha hecho que los partidos traicionen sus principios y tradiciones doctrinarias. También se ha criticado a los gobiernos de centro-izquierda por el excesivo énfasis en la búsqueda de consensos y coherencia en las políticas, lo que ha significado relegar a los partidos a un papel subordinado. Más aún, a menudo se ha dicho que son las preferencias de los tecnócratas las que encuentran más acogida en la toma de decisiones, porque son ellos quienes median la relación entre partidos y gobierno, o porque los partidos mismos están siendo controlados por grupos tecnocráticos.

Así, los partidos han visto que su capacidad de responder a demandas sectoriales y a los intereses de sus militantes es mucho más limitada que en el período anterior al golpe militar. En el discurso político oficial de la nueva democracia se condenan los vestigios de populismo, se ensalza el racionalismo y la eficiencia, y se busca minimizar el particularismo propio de las redes clientelistas en favor de reglas universales y pautas sancionadas por organizaciones internacionales (por ejemplo, la regla de superávit estructural –equivalente a 1% del PIB– introducida en el 2000, es usada por la Oecd y el FMI).

El combinar la preocupación por el crecimiento económico con la equidad social ha significado una permanente tensión entre los que prefieren, o se arriesgan a sacrificar una meta o la otra. Los equilibrios macroeconómicos se han protegido, la disciplina fiscal recibe prioridad, la independencia del Banco Central se ha mantenido, y las metas anti-inflacionarias se han logrado, a veces con creces (la inflación cayó a sólo 3% en el período de 1999 al 2002). La búsqueda de mayor equidad, aunque ha permitido revertir el deterioro del estándar de vida ocurrido en los 70 y 80 gracias a aumentos en los gastos sociales y la reducción de la pobreza (de 45% a 21% entre 1987 y 2000), no ha conseguido remover a Chile de la lista de los países más desiguales del mundo. Solamente Brasil, Sudáfrica y países pequeños en África y América Latina tienen una distribución del ingreso más desigual que Chile (Oecd, 2003: 31).

La imagen de país modelo es usada como parámetro de comparación con otros países de la región. Se habla así de satisfacer los requerimientos de un “proyecto país”, en el que la polarización ideológica y los antiguos conflictos entre sector público y privado ya no tienen lugar, pues la carrera por mantener una posición de liderazgo en los *rankings* internacionales no solamente requiere indicadores económicos excelentes, sino exige un nuevo estilo de hacer política. En efecto, el enorme peso adquirido por las encuestas de opinión pública y la personalización de las campañas políticas, en que los candidatos

se presentan evitando hacer referencias explícitas a afiliaciones partidarias han favorecido a algunos economistas-políticos que han podido triunfar en procesos electorales. Desde su reapertura en 1990, el Congreso Nacional se ha caracterizado por un alto grado de profesionalización. Aunque los partidos políticos siguen siendo importantes en el proceso legislativo, los economistas han dado un sello propio a las negociaciones con el poder legislativo, permitiendo así moderar, al menos parcialmente, el presidencialismo extremo impuesto por la Constitución política de 1980 adoptada por el régimen de Pinochet, especialmente en materia de política económica. También es cierto que el papel de los economistas en el Congreso ha generado quejas: por ejemplo, se alega que la función de representación popular se menoscaba puesto que los legisladores que poseen calificaciones técnicas especializadas a menudo desplazan al resto, tienden a establecer acuerdos con sus pares en otros partidos y con los tecnócratas del ejecutivo e incluso actúan como aliados del Ministerio de Hacienda, o en una función pedagógica frente a sus colegas legisladores (Montecinos, 2003).

Por varios años, los partidos políticos de centro-izquierda parecían envueltos en un aprendizaje forzado, tratando de incorporar nuevos temas, haciendo esfuerzos por valorar los mecanismos de mercado, la contribución del capital extranjero y de las corporaciones privadas en el desarrollo del país. La adopción de un discurso menos estatista, y relaciones menos clientelistas han tendido a desconcertar a los militantes acostumbrados a que en el período anterior a la dictadura las reglas seguidas en la política chilena eran distintas. En todo caso, los militantes de base rara vez tienen la oportunidad de participar en las discusiones de política económica. En general, se considera que, contrariamente a lo que ha sucedido con los expertos, la modernización de los partidos es todavía insuficiente (entrevistas de la autora).

Hasta fines de los 90, los espléndidos resultados económicos y el triunfo de la coalición de gobierno en tres elecciones presidenciales consecutivas habían ayudado a mantener la disidencia de centro-izquierda en un segundo plano. Es sólo en los últimos años que los juicios por violaciones a los derechos humanos han adquirido impulso y la voz de críticos en el interior de la Concertación se ha oído con mayor fuerza. Por varios años, incluso entre los críticos más severos del modelo neoliberal se aceptaba que las políticas de mercado debían ser admitidas, al menos como un matrimonio por conveniencia. La autonomía de los expertos en el gobierno y los partidos era tolerada, pero con resentimiento. Las opiniones más duras eran expresadas por militantes sin responsabilidades de gobierno o por economistas asociados a los sectores menos liberales de la Concertación —neo-estructuralistas, neo-marxistas y

neo-keynesianos—. Luego de la crisis asiática de 1997, el clima de optimismo cambió dando paso a presiones para adoptar reformas a la legislación laboral, más inversión social y una distribución del ingreso más igualitaria.

La influencia de los economistas, especialmente aquéllos con credenciales académicas de universidades extranjeras, se ha mantenido y el gobierno ha podido recuperar la iniciativa en materia de políticas y en la campaña electoral por la presidencia (el PIB ha estado creciendo por sobre el 6%). Si el panorama electoral que se avecina está trayendo cambios es por ahora solamente especulación. Por primera vez, sin embargo, hay dos mujeres (una representante de la Democracia Cristiana y otra del Partido Socialista) compitiendo por la candidatura de la Concertación para la elección del 2005; sólo uno de los tres pre-candidatos presidenciales (el representante de la derecha) es economista.

La evolución de la tecnocracia en Chile: una mirada breve del largo plazo

Desde el siglo XIX, la persistencia de la inflación y periódicas crisis económicas sirvieron para dar cabida preferencial a expertos en materias económicas en las esferas de gobierno. En 1855, el gobierno contrató a Courcelle Seneuil, un economista francés gran partidario del *laissez-faire*, como asesor del Ministro de Economía, quien se quedó en el país hasta 1863 ejerciendo una influencia profunda y duradera en el pensamiento económico y en el gobierno de la economía chilena. En distintos momentos, otros economistas extranjeros tuvieron también un impacto significativo. La presencia de estos economistas a veces se debía a contratos de gobierno o misiones internacionales, a veces eran invitados por las universidades, y muchos eran funcionarios de un conjunto de organizaciones internacionales con sede en Santiago. El país llegó a contar con un número de especialistas que superaba con creces lo que cabría esperar dado su tamaño y ubicación geográfica.

Desde que en 1891 un conflicto entre el poder ejecutivo y el legislativo respecto a prerrogativas presupuestarias y finanzas públicas desembocó en una guerra civil sangrienta, el manejo de la economía ha estado en el centro de las negociaciones y crisis de la política chilena. En los años siguientes a la conflagración del 91 y hasta la Constitución de 1925, la acumulación de cuentas fiscales deficitarias y otros problemas de tipo económico se atribuyeron al excesivo poder de la legislatura en materias presupuestarias. Se crearon así las condiciones para que un grupo de influyentes tecnócratas, principalmente ingenieros, argumentara la necesidad de que la racionalidad técnica primara

sobre la irresponsabilidad política. Hacia el fin de los 20, durante el gobierno autoritario de Ibáñez se introdujo una serie de modernizaciones institucionales y de infraestructura (Silva, 1998). La Contraloría General de la República se creó en 1927, en parte para formalizar nuevos mecanismos de control en los gastos públicos. También en esta época, con el concurso de expertos internacionales, se expandió la burocracia económica, creándose varias instituciones especializadas, entre otras, en 1925, el Banco Central, uno de los bancos Kemmerer en América Latina, así llamados por la participación que tuvo en su fundación el economista y profesor de la Universidad de Princeton Edwin Kemmerer, partidario de dar gran autonomía a los bancos centrales, con una minoría del directorio representando al gobierno y una participación fuerte al sector privado.

Los cuadros tecnocráticos se fortalecieron nuevamente con la creación, a fines de la década de los 30, de la agencia de desarrollo más influyente de la región, la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), que asumiría un papel determinante en la industrialización del país, siendo el centro de las actividades empresariales del Estado hasta los años 70. En los gobiernos del conservador Jorge Alessandri (1958-1964), el reformista Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y el socialista Salvador Allende (1970-1973) se produjo un ascenso gradual de grupos técnicos en las esferas del gobierno, a pesar de que las diferencias ideológicas eran importantes y los programas de gobierno enfatizaban metas distintas. El impulso dado a la planificación por la Alianza para el Progreso, la Cepal, y otras agencias y modelos internacionales sirvió de apoyo a tendencia racionalizadoras de la acción pública. Los economistas se convirtieron en los portadores preferidos del conocimiento para el desarrollo, pasando eventualmente de posiciones como asesores a cargos ministeriales. Ellos tenían los instrumentos para la medición de resultados, la objetividad necesaria para la asignación de los recursos, los diagnósticos y las propuestas de política. Otros grupos no sólo carecían de los conocimientos especializados sino que tampoco tenían acceso a las redes de contactos internacionales en el mundo de las agencias de desarrollo, bancos y gobiernos.

Con el gradual ascenso de los técnicos en la administración del Estado, primero los ingenieros y luego los economistas, se trató de alejar a las agencias de gobierno y la formulación de políticas públicas de las controversias políticas, pero los intentos de presentar las decisiones como reflejo de la racionalidad técnica pueden haber servido para acentuar la fragilidad de la democracia y deslegitimar las negociaciones entre los bloques de partidos (Valenzuela, 1978).

Con el golpe militar de 1973, el cierre de los partidos y del Congreso permitió a los economistas de Pinochet experimentar sin freno. Desde sus puestos en el Estado, que denigraban por sus consecuencias funestas en la economía y la sociedad, los economistas empezaron a controlar no sólo la política económica, sino también las políticas sociales y las relaciones con la sociedad.

La peculiar integración de las élites tecnocráticas y políticas en Chile presenta complejidades para el análisis. Muchos de los economistas de más prestigio tienen claras aspiraciones políticas. Por ello es que la tecnocracia en Chile no sólo habita en la burocracia económica o en el Banco Central, sino también en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los partidos, en el Congreso, en los movimientos sociales, en los sindicatos, en los canales de televisión. No es posible, por lo tanto, llegar a conclusiones simples respecto a su impacto en la calidad y futuro de la democracia.

De la economía como ciencia social a la ciencia económica

La necesidad de aumentar la influencia de los especialistas en materias económicas era importante para Pedro Aguirre Cerda, quien antes de haber sido elegido presidente como representante del Frente Popular en 1938, había fundado la Escuela de Economía y Comercio de la Universidad de Chile en 1935, sirviendo como su primer decano hasta 1939. Esta escuela formó un grupo de prestigiosos profesores, lo que le dio mayor nivel académico que el que hasta entonces tenía la Escuela de Economía de la Universidad Católica. Esta última había sido establecida en 1924, pero durante los primeros veinte años había ofrecido cursos principalmente en contabilidad y comercio (Escobar Cerda, 1991).

En los años 50, Economía de la Universidad de Chile reformó sus programas de estudio, convirtiéndose en una de las mejores escuelas de América Latina de la época. Se aumentó el número de profesores de jornada completa, se separó la enseñanza de la economía de la administración de empresas y se fundó Escolatina, una escuela de graduados. El prestigio de esta institución permitió conseguir apoyo de fundaciones extranjeras así como la contratación de profesores extranjeros, entre otros, el profesor Joseph Grunwald, de la Universidad de Columbia, quien asumió como director del Instituto de Economía, contribuyendo a fortalecer las tareas de investigación y los contactos con universidades en Estados Unidos. La matrícula de estudiantes latinoamericanos también aumentó durante esta época, principalmente en Escolatina.

El medio en que se expandía la profesión económica en Chile estaba permeado por las teorías del desarrollo, entre otras, las ideas elaboradas en

la Cepal, que había inaugurado su sede en Santiago a fines de los 40 y rápidamente adquiriría un perfil propio en la creación de conocimientos, series estadísticas, cursos de formación para economistas y otros funcionarios públicos y en la formulación de planes y propuestas para el progreso de la región. Con la construcción de un marco analítico alternativo, la Cepal no sólo promovía el nacionalismo económico y la defensa de los intereses colectivos de América Latina, sino que cuestionaba la validez de las teorías económicas convencionales en el diagnóstico de los problemas del desarrollo. El estructuralismo latinoamericano, contrariamente a la teoría económica ortodoxa, negaba la existencia de una teoría única con leyes aplicables tanto a países desarrollados como subdesarrollados. Sus argumentos llamaban a reconocer diferencias de poder entre países ricos y pobres, el papel fundamental de la historia, las instituciones y la cultura y la necesidad de un Estado capaz de moderar los efectos negativos del mercado a través de la planificación y la inversión pública en la implementación de reformas estructurales (Montecinos y Markoff, 2001).

Si bien la integración de la economía con el resto de las ciencias sociales nunca se logró satisfactoriamente (Sunkel, 1979), la apertura hacia temas típicos de la sociología, la historia y la política se mantuvo como objetivo legítimo. En algunos casos, la colaboración interdisciplinaria se alcanzó con éxito, especialmente entre quienes se sentían desilusionados del desarrollismo por no haber avanzado más allá de simples modelos de crecimiento, por seguir apegado a indicadores cuantitativos sin llegar a un análisis profundo de los factores políticos e institucionales, y por no haber conseguido avances reales en la distribución del ingreso, el desempleo y la dependencia externa. La teoría de la dependencia empezó a tener eco no sólo en círculos académicos multidisciplinarios nacionales y latinoamericanos, sino también en Estados Unidos y Europa (Kay, 1989).

En Chile, las ciencias sociales florecían en los 60 y principio de los 70, con el apoyo del Estado, recursos del exterior y con la llegada de intelectuales perseguidos por gobiernos represivos en los países vecinos. Esto dio impulso a la elaboración de nuevas interpretaciones sobre el desarrollo tanto dentro como fuera de los confines de la Cepal. Los programas de reforma de los gobiernos de Frei y Allende ofrecieron nuevas oportunidades para un diálogo creativo entre economistas y otros grupos profesionales. Las universidades crearon una serie de institutos nuevos para acoger equipos multidisciplinarios.

Esta trayectoria, sin embargo, estuvo lejos de generar consenso. Ya desde los años 50, con el trasfondo de la Guerra Fría, se había empezado a organizar una resistencia creciente al percibido izquierdismo en la profesión económica y su relación con la progresiva estatización de las políticas públicas. Un punto

de inflexión fue la llegada a Chile de una misión de la Universidad de Chicago, en 1955, patrocinada por el gobierno norteamericano, dispuesto entonces a impulsar cambios en la formación de profesionales y ampliar la influencia de los principios de mercado en el proceso de desarrollo en la región.

Con la firma de un convenio entre la Universidad Católica y la Universidad de Chicago (la Universidad de Chile rechazó la oferta debido a que se exigía que todos los becarios chilenos se matricularan en Chicago) se inició el más notable intento de reorientación de las ideas económicas desde las distintas versiones del keynesianismo, la doctrina económica dominante en esa época, hacia el monetarismo y la versión científicista de la economía, en la peculiar versión de Chicago. Con el apoyo institucional y financiero de instituciones públicas y fundaciones privadas se empezó a enviar a Chicago (muy deseosa de competir con otras universidades norteamericanas a través de la matrícula de estudiantes extranjeros) grupos de jóvenes economistas chilenos que se esperaba serían la vanguardia de un proceso más generalizado de cambios ideológicos y políticos en el resto de América Latina.

Sucesivas generaciones de economistas fueron formados en la ortodoxa escuela de Chicago. Con algunas excepciones, los *Chicago Boys* volvían a Chile convencidos de que la economía como ciencia estaba por encima de las contingencias políticas y que las ventajas del mercado y la empresa privada eran la base indispensable para conseguir la modernización del país. Estas ideas provocaron rechazo en el ambiente académico y profesional, pero el grupo de Chicago eventualmente acalló a sus críticos.

Durante la dictadura, mientras las universidades eran intervenidas por el oficialismo y toda forma de disidencia se castigaba con dureza ejemplarizadora, los *Chicago Boys* saltaron desde las aulas de la Católica al núcleo del gobierno. Pinochet representaba para ellos una oportunidad única de demostrar su superioridad técnica y de paso dejar en claro que los economistas de la Cepal y otras corrientes de la izquierda habían dejado una secuela de estructuras atentatorias al derecho de propiedad y la libertad económica. Más aún, la democracia misma había fracasado, decían los economistas de gobierno (Constable y Valenzuela, 1991: 188). Era finalmente su turno de resolver los problemas de Chile. Este grupo pasó de la reformulación de programas de estudio, a proyectos de investigación y políticas destinadas a transformar las bases del desarrollo del país y los fundamentos mismos de la sociedad chilena, imbuidos de un espíritu misionero y revolucionario, dispuestos a hacer de Chile un país desarrollado modelo, destruyendo el legado de décadas de tendencias socializantes (Foxley, 1983; Valdés, 1989; Silva, 1991).

El grupo de los Chicago llegó a formar una masa crítica importante en las áreas más internacionalizadas del sector privado, en bancos y grandes conglomerados, borrando así la tradicional distinción entre economistas de gobierno y asesores del sector privado. Como resultado de la privatización de empresas públicas, una política seguida con gran entusiasmo por el equipo económico de Pinochet, muchos de estos economistas se beneficiaron directamente de la venta de activos del Estado por debajo de los precios de mercado. Análisis recientes han puesto al descubierto las redes de influencia y corrupción surgidas de este período de cambios hechos al amparo de un sistema altamente represivo, sin prensa libre, sin regulaciones adecuadas y sin estar sujetos a la supervisión del Congreso (Monckeberg, 2001).

El grupo de los *Chicago Boys* también expandió su influencia en las universidades y a través de toda la administración pública, desplazando a aquéllos que habían recibido una formación profesional distinta o que definían la misión del economista en términos doctrinales y prácticos diferentes (a quienes despectivamente llamaban “gásfitters” o plomeros). En los 80, la Universidad de Chile ya estaba completamente controlada por los seguidores de Chicago y varias universidades regionales y privadas también organizaban sus programas de estudio en función de ese modelo.

Como ha sucedido en casi todo el mundo, incluso en países que antes se preciaban de ofrecer estilos teóricos y metodológicos distintos a las tradiciones del pensamiento económico anglosajón, se ha producido un isomorfismo en las ideas y programas de educación de economistas (Coats, 1997). En los años 70 y 80, el modelo norteamericano de enseñanza de la economía se adoptó a lo largo de Chile, aunque en su versión más radical, la de Chicago. Los economistas jóvenes (el número de estudiantes creció enormemente durante el período, haciendo de la economía una de las carreras más populares) eran enviados a las regiones y a los distintos servicios del Estado para llevar a cabo las directrices emanadas de los ministerios económicos, todos controlados por *Chicago Boys*. Se cimentaba de ese modo, más que nunca antes, una relación simbiótica entre las universidades y el Estado, cerrando las puertas a profesionales disidentes y expandiendo la influencia de quienes habían sido formados en el catequismo neoliberal.

Para las nuevas generaciones de economistas (no sólo en Chile sino también en muchos países de América Latina) –incluso para aquéllos que apoyaban o eran parte de la oposición a Pinochet– la Cepal y otras corrientes del pensamiento económico latinoamericano dejaron de ser referente. Los economistas jóvenes no conocían el pensamiento “generado en la región, por la región y para la región durante el período de la post-guerra, excepto en versio-

nes caricaturizadas, distorsionadas... tomadas fuera de contexto”, como ha dicho Osvaldo Sunkel (1993: 3), uno de los pensadores más prolíficos de la época pionera de la Cepal.

La imagen de la economía como ciencia superior a otras ciencias sociales, que puede prescindir de la historia, de las variables culturales y del conocimiento de las instituciones sociales contribuyó a legitimar el proyecto de los *Chicago Boys* en medio de las condiciones enrarecidas de la dictadura. Con su intensa campaña de degradación de la política y los políticos –acusados de provocar distorsiones en los mercados, manejar irresponsablemente los recursos y promover ideas y políticas contrarias al interés nacional– el gobierno militar dio al equipo económico no sólo autonomía para hacer reformas sino también hegemonía ideológica y cultural. Se decía que el autoritarismo del régimen estaba creando las bases de la libertad económica, sin la cual las libertades políticas no tenían sentido.

El triunfo del neoliberalismo en Chile y la difusión de convenciones que definen la economía como una ciencia matematizada y abstracta, independiente de afiliaciones nacionalistas, intereses sectoriales y partidarios, libre de provincianismos intelectuales, debe mucho a la experiencia, poder y apoyo internacional alcanzado por el grupo de economistas de Chicago. Como el gobierno de Chile se mostraba comprometido a emprender las reformas más ortodoxas de la región, bancos e instituciones multilaterales aportaron abundantes recursos al país (Meller, 1990). También la prensa extranjera especializada celebró la entronización del mercado en un país ampliamente conocido por sus tendencias izquierdizantes. Personalidades ligadas a la derecha internacional visitaron el país impresionados por el “milagro económico” de Pinochet, entre otros, Frederick von Hayek, la Société Mont Pelèrin, Milton Friedman y Gordon Tullock.

Incuestionablemente, la larga primacía de los *Chicago Boys* dejó huella, especialmente en ciertas instituciones universitarias y centros de investigación. Con el regreso de la democracia los programas de estudio en economía han cambiado poco. No se ha dado mayor importancia a la historia del pensamiento económico, por ejemplo, ni hay esfuerzos sistemáticos por integrar la economía en el conjunto de las ciencias sociales; tampoco se cuestionan, como en el pasado, las virtudes del mercado con el propósito de crear paradigmas alternativos, más apropiados a la realidad de los países de la periferia.

Es preciso recordar que no eran solamente los *Chicago Boys* quienes habían sido socializados en las normas disciplinarias de la economía moderna al estilo norteamericano. También entre los opositores a Pinochet había economistas con estudios doctorales en Estados Unidos y otros muchos hicieron

sus doctorados durante los años del autoritarismo, porque estaban en el exilio, porque veían cerradas las puertas al avance profesional en Chile o se enfrentaban a medidas represivas dentro y fuera de las universidades y el gobierno.

Con la reciente transformación de la carrera académica, el mayor énfasis en el doctorado como barrera a la entrada y la internacionalización de los criterios de promoción y prestigio profesional, no parece realista esperar cambios significativos provenientes de la profesión misma, aun cuando haya más de unos cuantos críticos de la situación actual. Entre los problemas más frecuentemente citados, no sólo en Chile sino también en Estados Unidos y otros contextos, es la necesidad de volver a un mayor pluralismo teórico y metodológico, mayor atención a temas y áreas tradicionalmente excluidas del análisis económico ortodoxo, reducir la adhesión a modelos que simplifican excesivamente la realidad de los procesos económicos y la experiencia de actores e instituciones reales, y reforzar una geografía de la profesión menos jerarquizada. Volveré a mencionar estas ideas al final del trabajo.

Estudios de posgrado en economía: el panorama actual en Chile

El alto número de economistas chilenos con estudios de posgrado en el extranjero se explica en parte por la política estatal de apoyo en esta materia, si bien los economistas chilenos también han obtenido becas de fundaciones y universidades extranjeras gracias a sus calificaciones académicas y a la amplia red de contactos establecida en las últimas cuatro décadas.

Entre 1981 y 1998, la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), hoy llamada Ministerio de Planificación (Mideplan) entregó 89 becas para estudiar fuera del país. Del total de becas entregadas por Odeplan/Mideplan entre 1981 y 2001, la mayoría corresponde a las áreas de economía y administración. El Banco Central otorgó 38 becas a economistas para seguir estudios de posgrado (Cuadro 1).

Cuadro 1

Becas en economía otorgadas por instituciones del Estado (1977-2001)*

Institución	Porcentaje
U. de Chicago	16,0
U.C.L.A.	16,0
N.Y.U.	7,6
Harvard	5,9
Boston U.	5,0
Georgetown	4,2
M.I.T.	3,3
Otras Univ. E.U.	19,3
Univ. europeas*	22,7

Fuente: Unidad de Becas, Mideplan y Banco Central.

* De éstas, 51,8% (14 becas) corresponden a universidades en Gran Bretaña, 29,6% (8 becas) en España y el resto en otros países.

Es clara la concentración de estudios en economía en Estados Unidos, especialmente en las universidades de Chicago y U.C.L.A. Sin embargo, a partir de 1990 se da una mayor diversidad en el destino de los becados; comentarios informales indican que a partir de entonces, ir a la Universidad de Chicago adquirió una connotación negativa ya que se la asociaba con el grupo de asesores económicos del gobierno militar. La mayoría de los economistas chilenos que fueron a Chicago tuvieron el apoyo del profesor Arnold Harberger, miembro de la misión de Chicago que a mediados de los 50 había firmado el convenio de intercambio con la Universidad Católica de Chile y cuyo apoyo fue crucial para lograr ser aceptado (Valdés, 1989). Cuando Harberger se trasladó a U.C.L.A., el flujo de alumnos latinoamericanos a esa universidad aumentó considerablemente, aunque el número de chilenos matriculados allí también disminuyó a partir de 1990.

Los datos indican que el Estado no otorgó becas para seguir estudios de posgrado en economía en América Latina u otras regiones del mundo. Si bien las becas a Europa han aumentado en el último tiempo, la mayoría de ellas son para universidades en Gran Bretaña, en que los programas de economía son similares a los de las universidades norteamericanas. Últimamente, España se ha transformado en destino más importante debido a los esfuerzos por reclutar alumnos latinoamericanos (y otros estudiantes extranjeros) y por las ventajas del idioma. Sin duda el apoyo económico que los becarios reciben en las universidades extranjeras es un factor importante, especialmente entre quienes obtienen becas que no cubren la totalidad de los gastos o sólo cubren un período inferior a lo que se necesita para completar el doctorado.

Los economistas en Chile, especialmente los que han pasado por el complejo y difícil rito de iniciación de un programa de doctorado, son percibidos y se ven a sí mismos como una élite cosmopolita, un club exclusivo, en que se celebran los logros académicos y la capacidad de pensar con categorías analíticas rigurosas. El poder entender el lenguaje especializado que comparten con sus colegas en otros países, en organizaciones internacionales y en grupos políticos de ideología diversa permite a este grupo hacer uso de redes profesionales y contactos personales que fortalecen su influencia en los circuitos de poder.

Los que poseen un doctorado de universidades de prestigio vuelven al país porque saben que tendrán acceso a cargos altos en el sector público y privado, recibiendo salarios competitivos y disfrutando de una alta visibilidad en la prensa especializada, en los debates técnicos y en las universidades. En muchos casos, deben volver porque las becas obtenidas exigen un período determinado de trabajo en instituciones nacionales, generalmente el doble de los años que estuvieron fuera.

En los años 70 y 80 no era raro que los becarios fueran presionados a volver incluso antes de que hubieran terminado sus estudios, ya que se necesitaba satisfacer una demanda creciente por implementar reformas y manejar las estructuras del Estado. Desde los 90, sin embargo, la tendencia ha sido terminar los doctorados, porque sin el título la probabilidad de ascender a los puestos más deseados es menor y la probabilidad de ser contratados en las universidades de más nombre es ahora casi nula.

La carrera académica en economía ha cambiado significativamente desde la transición a la democracia. Es menos frecuente combinar el trabajo en universidades con otros empleos de jornada parcial. Aunque no son pocos los casos de economistas que simultáneamente trabajan en instituciones del gobierno, firmas consultoras y en universidades, las exigencias de productividad en la investigación académica son mucho más altas que en el pasado. Se espera que los profesores compitan en un mercado profesional más poblado por individuos con títulos de posgrado y con experiencia internacional, que participen en congresos de economistas dentro y fuera del país, y que publiquen en revistas profesionales de prestigio. Hasta hace poco, publicaciones en revistas del propio departamento eran aceptables, pero nuevos sistemas de incentivos han buscado evaluar el rendimiento y calcular los salarios de los profesores en función del prestigio de las revistas en que aparecen sus publicaciones, para lo cual se usan los *rankings* internacionales (entrevistas de la autora).

En la actualidad, los profesores de economía con doctorado son la mayoría de los académicos con jornada completa en las principales universidades

chilenas, pero un porcentaje bajo, alrededor del 8% del total de profesores estudiaron economía en Europa. En el programa de Magíster en Economía de la Universidad Alberto Hurtado (surgido de un convenio con la Universidad de Georgetown, también una institución jesuita) todos los profesores de jornada completa obtuvieron doctorado en Estados Unidos. En el Departamento de Economía de la Universidad de Chile había sólo dos profesores con doctorado en 1992, pero al final de la década apenas uno tenía el grado de magíster. En el Centro de Economía Aplicada (CEA), ubicado en la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile, principalmente un programa de posgrado que se considera más técnicamente riguroso que otros programas de economía, los doce profesores investigadores tienen títulos de doctorado en economía; todos menos uno obtuvieron el título en Estados Unidos (la mitad de los profesores del CEA tiene además el título de ingeniero). En el Instituto de Economía de la Universidad Católica, el porcentaje de profesores con doctorado también ha ido aumentando, solamente siete de los veinticinco profesores no tienen doctorado. Todos los nuevos profesores contratados por Economía de la Católica deben tener el título. Aparte de que en la Católica los sueldos son más altos que el promedio gracias a aportes del sector privado y subsidios otorgados por la Escuela de Administración, un rasgo distintivo es que la mayoría de los profesores estudiaron en la Universidad de Chicago (varios de ellos pertenecen a las primeras generaciones de *Chicago Boys* que permanecen enseñando a pesar de haber pasado ya la edad de retiro). Aunque los profesores contratados más recientemente han diversificado algo el perfil de los docentes, ningún otro programa de economía tiene una concentración tan alta de exalumnos de una misma universidad extranjera. Es típico, sin embargo, que los profesores de una institución hayan hecho sus estudios de pregrado en esa misma universidad: los profesores de la Universidad de Chile y los de la Universidad Católica vuelven así a su universidad de origen, fortaleciendo las redes personalistas que regulan y promueven la práctica profesional de los economistas en Chile.

La enseñanza de la economía en Chile tiene muchos de los rasgos característicos de las universidades norteamericanas, pero contrariamente a lo que sucede en el país del norte, nunca se está lejos de las preocupaciones de la política económica, ni de las demandas del sector privado o de las asesorías internacionales. Ser académico en Chile no significa dedicarse a la producción teórica divorciada de la aplicación práctica. Los estrechos nexos entre el mundo académico, de gobierno y de las empresas se explican en parte por la necesidad de suplementar el presupuesto de las instituciones de educación superior y por el desmantelamiento de gran parte de la capacidad de estudio e investigación en el aparato estatal. Los efectos de esta imbricación entre

las funciones educativas, de investigación y consultoría no siempre son vistos como algo ventajoso debido a las exigencias cada vez más estrictas en la carrera académica, las que a menudo entran en conflicto con los temas, los tiempos y las prioridades de clientes externos a la universidad (entrevistas de la autora).

Actualmente Chile tiene cuatro programas de Magíster en economía. Los programas de estudio son similares, más o menos equivalentes al primer año del doctorado en Estados Unidos. Aunque el énfasis está en parte en temas aplicados propios de América Latina, el propósito es además preparar a los alumnos para la transición a doctorados en universidades en el extranjero. La imagen de solidez técnica de la economía en Chile tradicionalmente ha atraído a un número importante de alumnos extranjeros. En el período desde 1990, esta tendencia se ha acentuado. Por ejemplo, entre 1990 y 2001, uno de los cuatro programas atrajo a 168 estudiantes latinoamericanos, o 61% del total.

Además, en los últimos años se han creado dos programas de doctorado, uno en la Universidad de Chile y el otro en la Universidad Católica. Todavía en una etapa muy incipiente, estos doctorados buscan matricular estudiantes latinoamericanos y chilenos que no pueden o no quieren salir a estudiar en Europa o Norteamérica.

Economistas y género: una relación esquiva de consecuencias inesperadas

En Chile, el porcentaje de mujeres con doctorado en economía es muy bajo, menos de diez en todo el país. Casi todas las profesoras han sido contratadas en los últimos años por el CEA. La escasa proporción de mujeres en los niveles más altos de la profesión es significativa, pero para explicar los rasgos fuertemente masculinos de la economía neoclásica, es preciso examinar los supuestos y el lenguaje usados: el énfasis en la maximización de utilidades, el individualismo y racionalidad de los actores, la movilidad de los factores. La economía convencional, centrada en el análisis de mercados competitivos, subestima la contribución hecha en otros contextos, especialmente en la esfera doméstica, en que el trabajo —realizado mayoritariamente por mujeres— no es remunerado (Nelson, 1996).

Como sucede en otras partes del mundo, la profesión económica en Chile se mantiene cerrada a incluir la variable género como una dimensión relevante en el análisis de la realidad económica y en la formulación de políticas públicas. Aunque los estudios de género han ganado cierta aceptación entre

grupos académicos y la política de igualdad de oportunidades fue formalizada en dos planes oficiales en la década de los 90, en Chile la marginación de este tema sigue siendo notable.

Varios programas de gobierno han sido promovidos por el Servicio Nacional de la Mujer, establecido en 1991. Una reforma constitucional reconoció la igualdad de derechos para hombres y mujeres, aprobada en 2000 después de un muy dilatado debate parlamentario. Estas iniciativas obedecen en gran parte a que la movilización de grupos de mujeres en la lucha contra la dictadura obligó a las dirigencias políticas a repensar, al menos en algún grado, sus discursos y propuestas para tomar en cuenta el interés de quienes constituyen la mitad de la población. Estas iniciativas se dieron en medio de un nuevo clima internacional. Desde mediados de los 70, conferencias y convenios internacionales han estado propugnando reformas legales, políticas y culturales para remover antiguas prácticas discriminatorias y tradicionales desventajas en el tratamiento y posición de la mujer en la familia, el trabajo y otras esferas de la sociedad y la política.

Pero el efecto negativo que las reformas de mercado han tenido para la situación y bienestar de las mujeres –y consecuentemente de la sociedad en su conjunto– no puede contrarrestarse con programas que aunque innovadores e importantes son parciales y no buscan cambiar el marco interpretativo de las políticas ni la dinámica estructural de la sociedad. La redemocratización no sirvió para dar nuevo impulso a los movimientos de mujeres, sino por el contrario, acalló demandas por mayor equidad y participación, ya que muchas de ellas complicaban los acuerdos entre sectores políticos, desafiaban convenciones sociales o resultaban económicamente costosas.

En una democracia tan influida por el economicismo de las élites, la lucha por la igualdad de género no ha tenido espacio (Montecinos, 2001). Los gobiernos de la Concertación aumentaron el gasto social, pero no han repensado las políticas de mercado desde el punto de vista del género. Se ha demostrado, por ejemplo, que la privatización de la seguridad social en Chile obliga a las mujeres a pagar costos más altos por riesgos diferenciales debidos a su más alta expectativa de vida (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). En el sistema privado de salud las mujeres también empezaron a pagar más por su rol en el proceso reproductivo.

La evidencia indica que las políticas neoliberales acentúan las desigualdades entre hombres y mujeres (Sparr, 1994; Benería, 1995; Craske, 1998). Pero la desigualdad de género no puede explicarse solamente con referencia al capital humano, los recursos productivos y la capacidad empresarial. Las desventajas de las mujeres provienen de su subordinación en la familia y en la

sociedad, especialmente en los grupos de menores ingresos y niveles de educación. Las expectativas de mejoría en la posición de las mujeres por su mayor participación en los mercados no compensa el aumento de su carga de trabajo debido a la transferencia de la protección social desde el ámbito público al privado. Son las mujeres quienes suplen la baja en los ingresos familiares y enfrentan la mayor parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo recibiendo salarios proporcionalmente menores a los de los hombres, o sin compensación monetaria alguna.

La exclusión de la variable género conduce a políticas que refuerzan las desventajas de las mujeres, incluso si no hay intención de hacerlo. La mono-economía supone que las señales del mercado afectan a todos los agentes económicos por igual, independientemente de asimetrías de poder, normas culturales y posición en la familia. Así, se pierde realismo en el análisis y no se avanza en el objetivo de garantizar justicia y bienestar para todos. El no entender la importancia del género en las políticas monetaria y fiscal, en las políticas sociales, en la regulación de los mercados de trabajo, el continuar asumiendo que las experiencias de hombres y mujeres como actores sociales no implican desigualdades es, además de un claro ejemplo de falta de realismo, una manera de dilatar las metas del desarrollo.

Otras disciplinas –la medicina, la ciencia política, incluso la sociología– también se han resistido a incorporar el género en sus supuestos. Pero como es la economía la que controla gran parte de las políticas públicas en Chile y en el resto de la región, es especialmente crucial que los economistas empiecen a abrirse a paradigmas teóricos alternativos, al diálogo con otras disciplinas y a metodologías diversas. En la crítica que la economía feminista hace a la economía ortodoxa, se propone aumentar el pluralismo teórico, la cooperación interdisciplinaria, la atención a la ética, a la ecología, al valor social y económico del cuidado de niños, enfermos y ancianos, a los derechos humanos, al bienestar colectivo (Iaffe, 2004).

Se podría concluir entonces, que en lugar de celebrar con nostalgia la época de oro del pensamiento económico latinoamericano, es necesario dirigir esfuerzos para enfrentar los desafíos que son propios del período contemporáneo. Es decir, se podría pensar en una nueva etapa de latinoamericanización de la economía y de la teoría del desarrollo, otorgando un papel central a los derechos humanos, a la democracia participativa, a las demandas de minorías étnicas y otros grupos subordinados, a la protección social. También, claro está, debe reconocerse la importancia de promover el crecimiento económico, la estabilización de los precios, la integración a los mercados mundiales y otros temas tradicionales.

Chile podría tener una misión importante en esta nueva etapa. En su calidad de “país modelo”, intentos creativos de innovación en el pensamiento económico podrían tener eco más allá de sus fronteras. En su calidad de polo de enseñanza de la economía, ejerciendo considerable atractivo para muchos estudiantes latinoamericanos, Chile podría servir de alternativa real al modelo norteamericano.

Obviamente nada de esto es tarea fácil, pero tal vez valdría la pena considerar las siguientes sugerencias:

- Reformar los programas de estudio en las escuelas de economía. Actualmente el sistema de incentivos en la profesión económica promueve la emulación de un sistema de enseñanza hegemónico. Aunque se califica de exitoso, este sistema tiene numerosos problemas y muchos críticos, entre ellos prestigiosos economistas en Estados Unidos (Colander y Brenner, 1992). En América Latina, la aparición del neo-estructuralismo ha generado expectativas de cambio, pero no ha llegado aún a reflejarse en reformas curriculares significativas.

- La segregación de las profesiones y, en especial, el lugar privilegiado que ocupa la economía en el conjunto de las ciencias sociales, atenta contra intentos de promover la cooperación y el diálogo multidisciplinario. Tanto los economistas como otros profesionales necesitan con urgencia repensar sus esquemas analíticos, para lo cual se requeriría que gobiernos y universidades modifiquen los patrones de evaluación de los académicos, la financiación de becas y fondos de investigación y los sistemas de contratación.

- Para enfrentar el poder tecnocrático en el siglo de la globalización no basta criticar a quienes ocupan el centro del poder. También quienes critican deben estar dispuestos a prepararse para un diálogo áspero, en la arena misma del poder, en los ministerios de Hacienda y en los bancos centrales. Para ello, los aportes hechos por la economía feminista son importantes, porque uno de sus propósitos es, precisamente, desbancar las ortodoxias del presente y los legados del pasado. En otras áreas del conocimiento la teoría feminista también ha obligado a examinar principios, metodologías y recomendaciones de política. Pero ciertamente eso no basta. Se requiere también crear espacios para que otras voces silenciadas participen en la creación de una democracia más plena y en la búsqueda de un desarrollo más humano.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto y Verónica Montecinos, 1999, "The Privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effects of the Chilean Reform", en *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 3.
- Benería, Lourdes, 1999, "Globalization, Gender and the Davos Man", en *Feminist Economics*, Vol. 5, No. 3, pp. 61-83.
- Bosworth, Barry P.; Rudiger Dornbusch y Raúl Labán (compiladores), *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Centeno, Miguel A. y Patricio Silva, 1998, "The Politics of Expertise in Latin America", en M. A. Centeno y P. Silva (compiladores), *The Politics of Expertise in Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press, Inc.
- Cepal, 2004, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, Santiago: United Nations.
- Coats, A. W., 1997 (compilador), *The Post-145 Internationalization of Economics*, Durham, Duke University Press.
- Colander, David y Reuven Brenner, 1992 (compiladores), *Educating Economists*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Constable, Pamela y Arturo Valenzuela, 1991, *A Nation of Enemies. Chile Under Pinochet*, Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company.
- Craske, Nikki, 1998, "Remasculinization and the Neoliberal State in Latin America", en Vikki Randall y Georgina Waylen (compiladoras), *Gender, Politics and the State*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Escobar Cerda, Luis, 1991, *Mi testimonio*, Santiago, Editorial Ver.
- Foxley, Alejandro, 1983, *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, Berkeley, University of California Press.
- International Association for Feminist Economics, 2004, *Iaffe Newsletter*, Special Edition, Vol. 14, No. 3.
- Kay, Cristóbal, 1989, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge.
- Kinney Giraldo, Jeanne, 1997, "Development and Democracy in Chile: Finance Minister Alejandro Foxley and the Concertación Project for the 1990s", en Jorge I. Domínguez (compilador), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, PA, The Pennsylvania State University Press.
- Markoff, John, 1999, "Where and When was Democracy Invented?", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 41, No. 4.
- Meller, Patricio, 1990, "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década de los 80", en *Colección Estudios*, Santiago, Cieplan.
- Monckeberg, María Olivia, 2001, *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, Ediciones B.

- Montecinos, Verónica, 1998, *Economists, Politics and the State. Chile 1958-1994*, Amsterdam, Cedla.
- , 2001, “Feminists and Technocrats in the Democratization of Latin America: A Prolegomenon”, en *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 15, No. 1.
- Montecinos, Verónica y John Markoff, 2001, “From the Power of Economic Ideas to the Power of Economists”, en Miguel A. Centeno y Fernando López-Alves (compiladores), *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Montecinos, Verónica, 2003, “Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile”, en Unrisd Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Nelson, Julie, 1996, *Feminism, Objectivity and Economics*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Puryear, Jeffrey, 1994, *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ocde, 2003, *Chile. Estudios Económicos de la Ocde 2003*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Silva, Patricio, 1991, “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the Cieplan Monks”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, No. 2.
- , 1998, “Pablo Ramírez: A Political Technocrat Avant-la-Lettre”, en Miguel A. Centeno y Patricio Silva (compiladores), *The Politics of Expertise in Latin America*, Nueva York, St. Martin’s Press, Inc.
- Sparr, Pamela, 1994, “Feminist Critiques of Structural Adjustment”, en Pamela Starr, (compiladora), *Mortgaging Women Lives*, Londres, Zed Press.
- Sunkel, Osvaldo, 1979, “The Development of Development Thinking”, en José J. Villamil (compilador), *Transnational Capitalism and National Development: New Perspectives on Dependence*, Atlantic Highlands, N. J., Humanities Press.
- , 1993, “Introduction: In Search of Development Lost”, en Osvaldo Sunkel (compilador), *Development From Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Valdés, Juan Gabriel, 1989, *La Escuela de Chicago: Operación Chile*, Buenos Aires, Grupo Editorial Zeta S.A.
- Valenzuela, Arturo, 1978, *Chile: The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

El ascenso y la caída de los neoliberales en los países de los Andes centrales

Catherine M. Conaghan / Politóloga,
Estudios Latinoamericanos, Magíster y Ph.D. en Ciencia
Política, Universidad de Yale, Estados Unidos; profesora
del Departamento de Estudios Políticos, Queen's Uni-
versity, Kingston, Ontario, Canadá. conaghan@post.queensu.ca.

Traducción: **Francisco Ballén Torres**

Al tiempo que las experiencias de la reforma neoliberal se diseminaban por toda América Latina durante los años ochenta, los científicos sociales producían variadas y numerosas narrativas describiendo la transformación económica que assolaba la región (Smith, Acuña, Gamarra, 1993; Haggard y Kaufman, 1995; Conaghan y Malloy, 1994, Teichman, 2001).

Como muchos analistas lo observan, la implementación de las políticas neoliberales no fue un proceso uniforme. Algunos países optaron por una rápida estrategia de choque, mientras otros siguieron una ruta lenta y gradual. No todos los casos fueron exitosos. Algunos se rezagaron mientras otros realizaron transformaciones casi completas. Si bien el contorno y el ritmo de la reforma neoliberal variaron considerablemente de país a país, un elemento del proceso en la formulación de las políticas se mantuvo: en cada caso, los tecnócratas (p.e., economistas u otra clase de expertos entrenados técnicamente) fueron la *dramatis personae* esencial de las reformas neoliberales.

Comenzando por los “Chicago Boys” en Chile, los economistas que controlaban el comando en pleno del Estado fueron identificados como protagonistas clave de este nuevo capítulo en la economía política de América Latina. Montesinos y Markoff llamaron la atención sobre el “ascenso ubicuo de los economistas”. Ciertamente, una observación oportuna. Tan pronto como las economías latinoamericanas recompusieron su rumbo durante sus respecti-

vas crisis, los expertos que prescribieron la medicina neoliberal del momento se convirtieron en los nuevos “pesos pesados” de la política, y hasta cierto punto, en celebridades culturales. Los periodistas estaban pendientes de todo lo que decían; de sus visitas a Washington, Nueva York o París para entrevistarse con el FMI y otros acreedores internacionales. Se convirtieron, en efecto, en “las estrellas de la crisis” (Conaghan, 1998). El politólogo Javier Domínguez llamó a la renovación de los tecnócratas, lisa y llanamente, *technopols* – tecnócratas que combinaban su experticia con un vigoroso compromiso para cambiar la economía y la política de sus respectivos países.

Los tecnócratas neoliberales estaban felices de que toda la atención estuviera puesta en ellos, y se veían a sí mismos como los “mejores y los más brillantes”; como los que llevarían a sus respectivos países hacia la modernidad y la completa prosperidad económica¹. Reduciendo el tamaño del Estado y desregulando la economía minimizarían las posibilidades de abuso de los grupos de interés privilegiados, tanto de empresarios como de trabajadores. Atacar el clientelismo y la corrupción era uno de los principios fundamentales del credo neoliberal. Estaba programado que el Estado debía transformarse, que tenía que ser del tamaño apropiado, no inmenso (Domínguez, 1997: 29), y que debía ser justo y transparente en sus relaciones con los ciudadanos. Todo el mundo pagaría impuestos y no habría “convenios” particulares ni favores especiales. Los tecnócratas neoliberales (y los presidentes que les brindaron el poder institucional) no sólo ofrecieron nuevas políticas económicas sino también principios de moralidad. El neoliberalismo derrotaría la corrupción.

Retrospectivamente, la idea de que el neoliberalismo instauraría un nuevo orden moral en América Latina suena demasiado arrogante o asombrosamente ingenua. El neoliberalismo en el año 2005 ya no es lo que fue en 1995 o en 1985. Lo que una vez se ofreció como la fórmula mágica para lograr el cambio tiene ahora una larga lista de fracasos, como también es el caso de los arquitectos intelectuales y presidentes que tan firmemente insistían sobre sus virtudes. A los ojos de muchísimos ciudadanos, las ganancias económicas han sido pocas y el renacimiento moral nunca se materializó. Los latinoamericanos no ven que el Estado se haya reducido. Lo que realmente ven es un Estado débil y sobornable que se ha convertido en el escenario de casos continuos de corrupción, en los que con frecuencia están implicados los brillantes tecnócratas y los presidentes que defendían la reforma neoliberal. Los intentos de los neoliberales por alcanzar altos grados de moralidad y poder político se han perdido, al tiempo que se hacen más visibles nuevos líderes y grupos antineo-

¹ La referencia proviene del libro clásico de David Halberstam (1972) acerca de los *policy makers* de Washington y de la guerra del Vietnam.

liberales. En toda Latinoamérica los neoliberales encuentran una fuerte resistencia a sus aspiraciones hegemónicas.

En lo que sigue de este ensayo se estudia la dinámica que explica el ascenso y la caída de los tecnócratas neoliberales y de los presidentes que les otorgaron poder. El ensayo se fundamenta principalmente en mis estudios anteriores sobre tres países centro-andinos: Ecuador, Perú y Bolivia. Describe la llegada de los neoliberales al poder en los años 80 y 90 y trata de explicar las circunstancias que han debilitado su poder político, cultural e ideológico. Como lo demuestra el análisis, muchos de los “mejores y más brillantes” neoliberales cayeron desde la cima de sus magníficas carreras al abismo de escándalos políticos mayúsculos. Como se va a demostrar, los escándalos no sólo afectaron las reputaciones individuales. En la mente de muchos de sus compatriotas, los escándalos se convirtieron en parte de un gran cuerpo de evidencias de que el neoliberalismo era una promesa vacía y de que quienes lo proponían no eran más que miembros de una clase política, moralmente en bancarrota.

Ascenso de los neoliberales: el caso de los países andinos

Las reformas neoliberales de Ecuador, Bolivia y Perú difieren en las características del ritmo y diseño con el que se aplicaron y en los resultados que obtuvieron. No vamos a tratar de hacer una descripción de los procesos y criterios de formulación de políticas en los tres países durante los últimos veinte años. Más bien presentaremos una visión esquemática de la historia que describe el ascenso de los neoliberales al poder y cómo lo ejercieron en diferentes intervalos de tiempo en cada uno de los países mencionados.

Primero que todo, hay un aspecto muy obvio pero importantísimo para comenzar: los tecnócratas, neoliberales o no, requieren del apoyo de los presidentes para poner en práctica las políticas económicas y tener así mayor influencia en la administración. Robert Bates (1993) dice algo que vale la pena reseñar aquí: “Si los tecnócratas tienen poder, generalmente es gracias a los políticos. Entender el comportamiento de los políticos es por tanto muy importante para cualquier explicación que se quiera dar sobre el papel que juegan los tecnócratas”. Sin un apoyo presidencial significativo, los legisladores, los grupos de presión o el peso de la opinión pública pueden desbaratar fácilmente, incluso, los planes mejor diseñados. En Ecuador, Bolivia y Perú, los presidentes (que se consideraban a sí mismos tecnócratas o “buenos administradores”) defendieron el giro hacia el neoliberalismo como el remedio para la crisis económica que sus respectivos países enfrentaron, manteniéndose detrás de los equipos que diseñaron los programas.

Ecuador

En Ecuador, el primer esfuerzo concertado de reforma económica neoliberal se dio en el gobierno del presidente León Febres Cordero (1984-1988). Ingeniero del Instituto Stevens en Hoboken, Nueva Jersey, Febres Cordero era un prominente y exitoso hombre de negocios de Guayaquil. Como la de muchos otros candidatos a la presidencia, la campaña de Febres Cordero fue más populista que neoliberal. Sin embargo, sus ideas antiestadistas eran conocidas desde hacía mucho tiempo en el país. Había sido líder de los grupos de presión económicos. Al afiliarse al Partido Social Cristiano de centro-derecha en 1979, empezó a preparar su candidatura presidencial y a conformar el equipo económico que pondría en práctica su visión antiestadista.

Tres tecnócratas conformaban el núcleo del equipo: Carlos Julio Emanuel, Francisco Swett y Alberto Dahik. Todos eran funcionarios del Banco Central, de propiedad del Estado, en Guayaquil. Los tres estaban relacionados desde hacía tiempo con la comunidad empresarial. Antes de ser nombrado en el Banco Central, Emanuel había sido gerente del Banco del Pacífico, que era una entidad importante vinculada íntimamente con el grupo económico Noboa; Swett y Dahik habían trabajado como asesores de la Cámara de Industrias de Guayaquil. Igual que Febres Cordero, éstos habían estudiado en el extranjero. Swett y Dahik en Princeton, políticas públicas y economía, respectivamente; Emanuel, economía en la Universidad de Carolina del Sur. Como el mismo Febres Cordero lo reconoció después, los cuatro crearon una relación muy estrecha, tenían un “*bagaje de lucha*” y un mismo ideal: un modelo de libre mercado para Ecuador². Esta devoción ideológica a los principios del libre mercado fue compartida por las cámaras de comercio del Ecuador, que vieron en Febres Cordero a “uno de los suyos”.

Una vez elegido, Febres Cordero actuó decididamente para asegurar que su equipo económico pudiera operar sin interferencias del Congreso o de los partidos políticos. Al comienzo del gobierno, utilizó el poder ejecutivo para pasar por encima del Congreso y puso en práctica, “por decreto”, los elementos esenciales del programa neoliberal (Roldós, 1986). La resistencia popular a las reformas neoliberales, promovida principalmente por el movimiento sindical ecuatoriano, fue esporádica y no tuvo ningún efecto.

En la segunda mitad del mandato de Febres Cordero, fracasó el primer experimento neoliberal en Ecuador. La fuerza política del presidente era tan débil que él mismo temía su destitución. Sobrevivió a dos intentos de golpe militar que fracasaron: el levantamiento que dirigió el general Frank Vargas

² Entrevista a León Febres Cordero, Guayaquil, 28 de julio de 1989.

en 1986, y el secuestro de un día, realizado por oficiales disidentes de la fuerza aérea en 1987. Para esa época Febres Cordero había perdido un referéndum sobre reforma política y ya no tenía la mayoría del Congreso a su favor. Sin apoyo al neoliberalismo por parte de los grupos económicos, el presidente se vio obligado a derogar las medidas de liberación de la tasa de cambio.

Con el deterioro de las condiciones políticas se disolvió el equipo neoliberal y perdió fuerza el interés del presidente en aplicar sus principios. Cuando la economía del Ecuador se tambaleaba por el impacto de la caída en los precios del petróleo y los daños causados por un terremoto, Francisco Swett renunció al cargo de ministro de Finanzas en junio de 1986. Alberto Dahik pasó de la Junta Monetaria al Ministerio de Hacienda, pero muy pronto fue citado al Congreso a rendir indagatoria; fue censurado y tuvo que renunciar a su cargo.

Con la salida de Swett y de Dahik y la pérdida de apoyo político de Febres Cordero, el experimento neoliberal quedó suspendido temporalmente. Pero las ambiciones políticas de los principales protagonistas siguieron vivas. Carlos Julio Emanuel salió del gobierno en 1989 para preparar su campaña presidencial. Dahik también entró al juego político. Fue compañero de fórmula como vicepresidente en la candidatura de Sixto Durán Ballén, quien ganó las elecciones en 1992. Febres Cordero siguió activo en la política muchos años más, aunque ya la gente no lo identificaba con la doctrina neoliberal sino con su abrumadora presencia como manipulador de influencias en la política ecuatoriana, caracterizada por un sistema volátil de partidos políticos.

Al interrumpirse la implementación del neoliberalismo, Ecuador entró en la lista de los países de la región rezagados en materia de reformas económicas. Los gobiernos que siguieron, bajo las presidencias de Sixto Durán Ballén (1992-1996), Jamil Mahuad (1998-2000) y Gustavo Noboa (2000-2002) continuaron con reformas que incluían la privatización de las empresas públicas y la controvertida medida de la dolarización. Pero a medida que el tiempo fue pasando crecieron la resistencia popular a la doctrina neoliberal y la generalizada crisis de confianza en la clase política.

Perú

Antes de 1990, la experiencia neoliberal en el Perú fue intermitente. Tratando de manejar la primera oleada de la crisis de la deuda externa, el gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez (1976-1980) adoptó un paquete de medidas de estabilización económica que provocó la protesta popular. Con el propósito de asegurar el acceso al crédito internacional para

su nuevo gobierno, el presidente Belaúnde conformó un equipo económico neoliberal que defendiera la liberalización del comercio y estrictas prescripciones monetarias. Entre los principales arquitectos del proyecto estuvieron los ministros de finanzas Manuel Ulloa y Carlos Rodríguez; ambos llegaron a sus cargos después de haber trabajado en la banca internacional.

Pero, al igual que en Ecuador, el neoliberalismo en Perú se encontró con obstáculos políticos y choques económicos externos. Debido a la creciente presión de su propio partido político y a las protestas populares cada vez mayores, Belaúnde desmontó su equipo neoliberal en 1984. El neoliberalismo quedó una vez más en suspenso. Con la victoria presidencial de Alan García en 1985, el Perú volvió al manejo heterodoxo de la economía, con desastrosas consecuencias, no obstante. Al final del gobierno la economía peruana estaba sumida en el caos. La inflación llegaba al 7.500 por ciento y las finanzas públicas estaban en bancarrota. La crisis económica coincidió con la crisis de la seguridad nacional. En 1990 el país estaba sumido en una feroz guerra interna con la guerrilla insurgente Sendero Luminoso.

La crisis económica y de seguridad fueron el escenario de las elecciones presidenciales y del inesperado triunfo de un candidato que no pertenecía a la clase política, Alberto Fujimori. En contraposición a su rival, Mario Vargas Llosa, quien abiertamente hizo campaña defendiendo una reforma económica neoliberal, Fujimori fue el candidato en contra de una reforma de choque. Una vez elegido, sin embargo, cambió de opinión. Ya como presidente y sin un programa económico claramente definido, Fujimori fue objeto de un intenso *lobby* de reconocidos tecnócratas peruanos y extranjeros. A Carlos Rodríguez Pastor, antiguo ministro de Belaúnde, se unió el economista Hernando De Soto, en la defensa de las reformas neoliberales. Con el apoyo del secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, De Soto le organizó a Fujimori, antes de posesionarse, un viaje a Nueva York para entrevistarse con el presidente del FMI, Michel Camdessus.

Fujimori comenzó su gobierno dictando las normas de un programa de choque estándar. Pero su primer gabinete de “unidad” no estaba uniformemente comprometido con la ortodoxia. La “conversión” total vino con el nombramiento de Carlos Boloña Behr como ministro de finanzas. Boloña era un economista joven egresado de Oxford que demostraba una profunda convicción en sus críticas al “mercantilismo” y, al mismo tiempo, su adhesión total a los principios del libre mercado.

La devoción de Boloña por el proyecto neoliberal se puso a prueba tras el autogolpe de Fujimori en abril de 1992. Previendo el resultado de los acontecimientos, Boloña decidió no renunciar a su cargo en el momento del golpe, con

el fin de mantener intacto el proyecto neoliberal. Como reacción a las presiones internacionales, ayudó a convencer a Fujimori de la necesidad de acceder a las exigencias de la OEA en relación con la restauración de las instituciones afectadas por el golpe para evitar sanciones económicas. Al mismo tiempo, sacó inteligentemente provecho del golpe para acelerar la puesta en práctica del programa neoliberal.

A pesar de que Boloña pretendía que la reforma neoliberal se viera como una función a su cargo, Fujimori se apropió del proyecto. Aunque el presidente no era economista, tenía una sólida preparación en matemáticas y se deleitaba presentándose a sí mismo como un gran “administrador” (Conaghan, 1995). No le gustaba compartir créditos con sus subalternos por los logros de su gobierno y, sin ningún problema, reemplazó a Boloña en 1993, cuando los empresarios exigieron ajustes en las políticas económicas.

Los sucesores de Boloña, Víctor Camet y Jay Way, eran ingenieros y empresarios. Aunque no tenían las capacidades de Boloña, ni se identificaban plenamente con las ideas neoliberales, continuaron con el programa de privatizaciones. Mientras tanto, Boloña creó un ‘*think tank*’ dedicado a propagar los principios del libre mercado, el *Instituto de economía de libre mercado*. Volvió más tarde al gobierno de Fujimori como ministro de finanzas, unos meses después de la controvertida reelección del año 2000. Para ese año, sin embargo, los días de gloria de la reforma neoliberal y del régimen de Fujimori habían terminado. Boloña entró a la contienda política como candidato a las elecciones presidenciales del año 2001 pero su intento fracasó estruendosamente. Obtuvo tan sólo el 1,7 por ciento de la votación como candidato del partido Solución Popular, que había creado para la campaña.

Bolivia

Entre los artífices de la reforma neoliberal en Bolivia, ninguno tuvo un papel tan prominente como Gonzalo Sánchez de Lozada. Si bien es cierto, nunca dijo ser economista profesional, era en realidad un Chicago Boy; uno que había estudiado filosofía y literatura en la Universidad de Chicago, no economía. Su experiencia en finanzas y economía la había adquirido como empresario, pues era accionista mayoritario de la empresa minera Comsur, propiedad de su familia.

El apoyo intelectual y político de Sánchez de Lozada a la reforma neoliberal comenzó en 1985, en los momentos más difíciles de la crisis económica boliviana. Cuando la hiperinflación hacía estragos en la economía, Víctor Paz Estensoro, recién elegido presidente, recurrió a Sánchez de Lozada para que le

ayudara a diseñar un programa de estabilización económica. Sánchez de Lozada, que pertenecía desde hacía mucho tiempo al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y era senador, organizó un pequeño equipo para diseñar el plan. En ese grupo estaba el economista Juan Cariaga, que fue asesorado por Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard.

Al cabo de unas semanas, el equipo presentó el ambicioso plan, La Nueva Política Económica (NPE), para poner a punto toda la economía, lo cual incluía drásticos recortes al presupuesto, tasas arancelarias uniformes y la reducción radical y reestructuración del sector público. Imponiendo el programa neoliberal por medio de un decreto específico (D.S. 21060), el presidente Paz pudo pasar fácilmente por encima del Congreso. Al mismo tiempo, evitó la resistencia popular a las medidas declarando el estado de emergencia y enviando a líderes sindicales a campos de detención.

Paz hizo que los cerebros neoliberales se afianzaran firmemente en su gobierno. En enero de 1986, nombró a Sánchez de Lozada ministro de Planeación y a Cariaga como ministro de Finanzas. Sánchez de Lozada también recibió el encargo de dirigir el nuevo equipo económico, llamado Consejo de Economía y Planeación, respaldado por Jeffrey Sachs, quien le dio caché al equipo, además de ser el asesor permanente cuando se puso en práctica el plan a partir de 1986 (Conaghan, 1994).

El extraordinario logro político del gobierno de Paz consistió en la creación de un pacto político entre su partido, el MNR, y el partido Acción Democrática Nacional (ADN), de Hugo Banzer. En efecto, el pacto logró que el Congreso no fuera un obstáculo a la reforma neoliberal. Además, significó el nacimiento de un nuevo consenso dentro de la clase política sobre la conservación de los elementos claves del neoliberalismo. Este pacto entre los diferentes partidos se ratificó en los gobiernos siguientes: el modelo quedó intacto.

Sánchez de Lozada quería llevar la reforma neoliberal más allá de su primera fase. Después de dejar su cargo de ministro, creó la Fundación Milenio, un *think tank* dedicado a la investigación sobre el desarrollo económico sostenible, la democracia representativa y la modernización del Estado³. Regresó a la política como candidato presidencial del MNR en 1993 y ganó. Reconociendo la cada vez mayor frustración popular con el neoliberalismo le ofreció al pueblo el Plan de Todos, que consistía en un plan nuevo que simultáneamente lograría reformas estructurales profundas y tendría el objetivo de extender sus beneficios más ampliamente (MacLean, 2005). Dentro de las iniciativas

³ Para una información más detallada, véase el sitio de la Fundación Milenio en la red <http://www.fundacion-milenio.org>

había un programa de capitalización que conseguiría recursos provenientes de la privatización de empresas estatales para las pensiones de los bolivianos (Grindle, 2003).

La segunda fase de las reformas neoliberales de Sánchez de Lozada produjo resultados positivos y negativos. No obstante, aspirando de nuevo a la presidencia, y con sólo el 22 por ciento del voto popular, se las arregló para conseguir el aval que necesitaba del Congreso para asumir el cargo. Consciente de que era preciso hacer mucho más para solucionar los problemas de Bolivia, prometió atacar masivamente la corrupción y dictar las medidas necesarias para sacar la economía de su estancamiento.

El neoliberalismo al desnudo: los puntos en común de los casos

En los países de la parte central de los Andes, el ascenso de presidentes y tecnócratas neoliberales se debió en gran parte a la oportunidad política y al vacío ideológico producidos por la crisis de la deuda y los consiguientes problemas económicos de los años 80. Viejas fórmulas económicas como el proteccionismo, la intervención estatal, la sustitución de importaciones y la industrialización, en vez de llevar al desarrollo, habían sido la causa de la crisis de la deuda.

En estas circunstancias (especialmente graves en Perú y Bolivia debido a la hiperinflación) los neoliberales encontraron la oportunidad para actuar. Sus ideas antiestatistas recibieron el respaldo de los empresarios. Además, los fracasos de gobiernos anteriores que habían aplicado políticas más heterodoxas, combinadas con la presión de la crisis inminente, crearon un punto de quiebre ideológico: un momento de receptividad a la “aparente” nueva alternativa que representaba el neoliberalismo⁴.

En los tres países los presidentes utilizaron sus facultades extraordinarias para dictar e implementar las reformas neoliberales, dejando al margen del proceso al Congreso y a los partidos políticos. La oposición popular, principalmente representada por sindicatos débiles, fue controlada fácilmente mediante el uso de la fuerza.

En sus relaciones con la gente, los neoliberales mostraban generalmente una actitud de superioridad, pues tenían la convicción de que actuaban como héroes que llevaban a cabo una transformación estructural profunda en la sociedad y que, por lo tanto, se encontraban por fuera del normal intercam-

⁴ Para una discusión más amplia sobre el concepto de “quiebre” en la hechura de la política, véase G. John Ikenberry, 1992.

bio que se da entre partidos democráticos, a los cuales consideraban corruptos y clientelistas.

Los neoliberales insistían en que sus programas podían transformar tanto la política como la economía. Que aboliendo los “favores especiales” en el campo económico, el neoliberalismo era, en efecto, un proyecto político que establecería la igualdad, el imperio de la ley y la integridad del Estado. En el Perú, Carlos Boloña argumentaba que “es totalmente erróneo identificar las políticas de liberalización con un sistema en el que se ejerza el poder del Estado a favor de los grupos de presión. Por el contrario, con el objetivo de lograr la igualdad ante la ley y el gobierno del derecho y no de hombres, la liberalización acaba con todo el sistema de vasallaje y clientelismo del mercantilismo” (Boloña, 1993: 51). De modo similar, en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada concebía la NEP como “más que un plan estrictamente económico”. Según él, era un “plan político” destinado a recuperar la autoridad del Estado que había sido feudalizado y corrupto (Conaghan y Malloy, 1994: 144).

Sintetizando, en la retórica y en el ejercicio del poder, los neoliberales crearon un proyecto con fuertes bases en el desprecio que sentían por el Estado y la sociedad que gobernaban. No eran solamente “profetas en lo económico” sino también en lo moral, dispuestos a aplicar el remedio necesario para curar la corrupción, sin importar las reacciones en el paciente, en este caso, el pueblo.

Fracaso de los neoliberales: casos de corrupción

Como se ve claramente en cada uno de los países andinos estudiados, ni la primera ni la segunda generación de políticas neoliberales produjeron resultados que pudieran ser interpretados por el pueblo como un gran éxito. La insatisfacción popular se produjo por “fatiga del material”, por el simple hecho de que la mayoría de las personas no creía que su calidad de vida hubiera mejorado sustancialmente con las reformas neoliberales.

La desilusión con los resultados económicos del neoliberalismo no fue la única consecuencia negativa del experimento. El gobierno de los neoliberales no había sido, ni de lejos, tan perfecto en excelente administración y buen juicio, como se había prometido. En vez de eliminar la corrupción en el gobierno y crear un clima de moralidad en la administración pública, los neoliberales resultaron implicados en escándalos y abusos que, en muchos casos, terminaron con acusaciones penales ante los tribunales o en viajes relámpago hacia el exilio en el exterior.

En vez de eliminar las prácticas a las que decían oponerse (favoritismo, enriquecimiento personal, apropiación de dineros públicos), los neoliberales resultaron ser moralmente iguales a los políticos tradicionales a los que tanto criticaban.

Ecuador

Desde los años 90, la política en Ecuador ha estado en una permanente crisis debida en gran parte a la corrupción siempre presente⁵. Los altos índices de corrupción en la administración pública comenzaron con el regreso de las reformas neoliberales en la presidencia de Sixto Durán Ballén y la reaparición de Alberto Dahik.

Después de separarse de Febres Cordero, Alberto Dahik tomó las riendas de lo que quedaba del Partido Conservador e hizo alianza con el partido Unión Republicana, de centro-derecha, creado por el viejo ex alcalde de Quito, Sixto Durán Ballén, para las elecciones de 1992. Esta coalición ganó las elecciones con Durán a la presidencia y Dahik a la vicepresidencia. Apoyado fuertemente por las hijas de Durán Ballén, el vicepresidente Dahik tuvo un papel fundamental en la preparación de la agenda de gobierno para volver a poner en práctica las reformas neoliberales. Debido a que la principal prioridad del nuevo gobierno era la estabilización económica, se incluyeron medidas como la devaluación de la moneda en un 30 por ciento, la congelación de salarios de los empleados del Estado, y alzas en el precio de la gasolina y los servicios públicos (Fundación Cidob, 2001-2003).

La modernización de la administración pública y la privatización fueron también elementos claves del programa. Reafirmando su postura contra la corrupción, que había expresado desde hacía largo tiempo, el vicepresidente Dahik actuó como primer director de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2005).

Sin embargo, la imagen pública de Dahik como gran combatiente contra la corrupción, se perdió cuando la Corte Suprema del Ecuador ordenó su detención en 1996 por el uso indebido de ocho millones de dólares de fondos del gobierno entre 1992 y 1995. Sin darse cuenta, propició la apertura de la investigación penal y la del Congreso cuando, en una reunión no oficial a puerta cerrada con algunos periodistas en Guayaquil, admitió haber sobornado a algunos congresistas. Otras investigaciones lo acusaban de haber usado “fondos de la reserva” para beneficio personal y el de sus amigos. Alegando persecu-

⁵ Una discusión detallada sobre la evolución de la corrupción en Ecuador se encuentra en Saltos Galarza, 1999.

ción política, escapó a Costa Rica en un avión privado en marzo de 1996. Más tarde apeló su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, pero su petición no fue admitida sobre la base de que no había agotado para su defensa todos los medios legales en Ecuador.

El presidente Sixto Durán Ballén no se salvó de las consecuencias del escándalo de Dahik. Lo consideraron cómplice cuando intentó dar la orden de mantener en secreto los documentos claves del caso, decisión que no fue avalada por la Corte Suprema de Justicia. Pero la corrupción en el gobierno de Durán Ballén no se limitó al caso de Dahik. Ema Paredes Durán Ballén, nieta del presidente, protagonizó otro escándalo que tuvo que ver con un supuesto préstamo otorgado por la Corporación Financiera Nacional, de propiedad del Estado. En el caso también estuvieron implicados el esposo de Ema y sus padres. Al igual que Dahik, los tres acusados huyeron del país hacia Estados Unidos.

Los neoliberales no fueron, por supuesto, los únicos protagonistas de la corrupción y la crisis en Ecuador. El presidente Abdalá Bucaram (1996-1997) no se acogió al neoliberalismo sino que aplicó su propia forma de corrupción, caracterizada por su ostensible nepotismo. Cuando cayó su gobierno debido a las protestas populares y a la oposición del Congreso, huyó, escapando de la justicia, con asilo político en Panamá. Como reacción a los grandes abusos cometidos durante el gobierno de Bucaram, el presidente interino Fabián Alarcón (1997-1998) creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Con gran sorpresa la Comisión encontró irregularidades en las prácticas de contratación en la época en que Alarcón era presidente del Congreso en el gobierno inmediatamente anterior. Alarcón dejó el cargo en 1998, y enseguida fue acusado de haber contratado ilegalmente a 1.200 funcionarios, cuando se desempeñaba como presidente del Congreso. A diferencia de otros acusados de alto perfil, Alarcón cumplió una sentencia de cuatro meses de prisión en 1999 y tuvo que pagar una multa antes de ser liberado.

Asegurando que era “de derecha” en lo económico y “de izquierda” en lo social, el presidente Jamil Mahuad (1998-2000) asumió el poder cuando la economía ecuatoriana caía en la peor de sus crisis (Fundación Cidob, 2001-2003). La intención de Mahuad de aplicar drásticas medidas de estabilización en 1999, incluidas la congelación de retiros en depósitos bancarios y otras reformas estructurales para privatizar los servicios públicos, encontró una feroz resistencia popular (North, 2004: 201-206). Cuando dio los primeros pasos hacia la dolarización de la economía en enero del año 2000, las protestas populares lideradas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) con el apoyo de algunos militares disidentes, lo obligaron a renunciar al cargo de presidente.

Mahuad se fue del país, pero más tarde fue acusado de recibir contribuciones ilegales para su campaña de manos de banqueros a los cuales posteriormente el gobierno habría sacado de apuros. Él negó categóricamente todos los cargos, pero no regresó al Ecuador.

Prometiendo eliminar la corrupción, el vicepresidente Gustavo Noboa sucedió a Mahuad y, con el apoyo de los grupos empresariales, mantuvo la política de dolarización de su antecesor y consiguió la aprobación del Congreso a una serie de medidas muy amplias de transformación económica destinadas a acelerar la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, la lucha contra la corrupción fue sólo de palabra. Los hermanos del presidente, que tenían altos cargos en el gobierno, fueron acusados en los medios de malos manejos y favoritismo. Aún más graves fueron los cargos presentados contra Carlos Julio Emanuel, quien había vuelto con Noboa al cargo de ministro de Economía, que ya había ocupado durante el gobierno de Febres Cordero. En junio de 2002, Emanuel fue obligado a renunciar después de que varios alcaldes denunciaron que algunos funcionarios del Ministerio de Economía estaban exigiendo “comisiones” a cambio de autorizar el desembolso de recursos para los municipios. Más tarde, Emanuel huyó a Panamá, cuando la Corte Suprema emitió una orden de arresto en su contra. Desde allí acusó a los hermanos de Noboa de haber ordenado cambiar los procedimientos financieros que se seguían en el ministerio. Ricardo Noboa negó la acusación afirmando que Emanuel estaba enojado con el presidente porque había tratado de erradicar la corrupción en la administración pública (Fundación Cidob, 2001-2003).

Gustavo Noboa terminó su período de interinidad entregando el poder al recién elegido presidente Lucio Gutiérrez, antiguo coronel del ejército y quien había participado en el movimiento para derrocar a Mahuad en el año 2000. A mediados del 2003, el ex presidente Noboa estaba siendo investigado por irregularidades en el manejo que había dado su gobierno a la deuda externa y por la utilización de bonos oficiales para ayudar a bancos que estaban en problemas financieros. Noboa huyó a República Dominicana. Al igual que Emanuel, Noboa negó rotundamente los cargos y dijo que temía no ser juzgado imparcialmente en el Ecuador. Tanto el uno como el otro organizaron la ofensiva pública desde el exilio. Emanuel escribió el libro *Descifrando el complot*, en el que explicaba detalladamente su caso y acusaba a los hermanos Noboa⁶. Gustavo Noboa abrió un sitio web para organizar su defensa, llamado *Noboa frente a una infamia*.

⁶ Al respecto, véase <http://www.descifrandoelcomplot.com/index.htm>

Los casos de corrupción no resueltos, que implican a Bucaram, a Noboa y a Dahik fueron el centro de atención en abril de 2005 durante la última crisis ecuatoriana que tuvo como resultado la destitución del presidente Lucio Gutiérrez. El apoyo tácito de Gutiérrez a la decisión del Congreso de remover a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y llenar las vacantes con partidarios del gobierno, fue la chispa que desencadenó los acontecimientos. Tal y como se esperaba, la nueva Corte decidió archivar los procesos penales en contra de los tres acusados, abriendo la puerta al regreso triunfal de Bucaram a la política en Guayaquil. Frente a semejante manipulación del sistema judicial, la sociedad civil ecuatoriana reaccionó con fuertes protestas que finalmente lograron debilitar el apoyo de los militares al presidente.

Los neoliberales fueron parte de los muchos actores que participaron en el espectáculo casi permanente de escándalos y corrupción a partir de los años noventa en Ecuador. Según la opinión de la gente, el neoliberalismo en el país no había hecho nada para cambiar sus condiciones de vida, y quienes lo pusieron en práctica no habían sido en nada diferentes a los políticos populistas a los que con tanta frecuencia se había criticado. Haber huido era una prueba más de que habían fracasado en su intento de reformar el Estado además de que ninguno de ellos había tenido el valor de someterse al sistema judicial.

Perú

La presidencia de Alberto Fujimori, que duró diez años, llegó a su fin en noviembre del año 2000, cuando huyó al Japón. Desde entonces, numerosas investigaciones adelantadas por el Congreso y por el sistema judicial han encontrado bastantes evidencias de corrupción durante su mandato. La magnitud de los delitos que se cometieron en el gobierno de Fujimori es tal, que es imposible describirlos en su totalidad aquí. Baste decir que el Perú durante su mandato se ha descrito como un “Estado de la mafia” (Dammert, 2001), organizado alrededor de múltiples esferas de corrupción en las que actuaban gran parte de los funcionarios de alto rango del gobierno, incluyendo a los militares y al gabinete ministerial. Vladimiro Montesinos, consejero de Fujimori para la seguridad nacional y jefe *de facto* de los servicios de inteligencia, jugó un papel de primer orden en todo el sistema.

No obstante su insistencia retórica en la lucha contra la corrupción, todos los ministros de economía de Fujimori están siendo investigados actualmente, o ya han sido sentenciados por varios tipos de delitos. Juan Carlos Hurtado Miller, primer ministro de economía de Fujimori aparece en un video recibiendo contribuciones para la campaña electoral de manos de Vladimiro Montesinos en las oficinas del Servicio Nacional de Inteligencia. Los

fondos se utilizaron en su fallida campaña al cargo de alcalde en 1998. Hasta la fecha, Hurtado Miller no se ha entregado a las autoridades; sigue fugitivo de la justicia, y muy probablemente está escondido en Lima.

Carlos Boloña, el admirado hombre maravilla del proyecto neoliberal, ha sido encontrado culpable de cargos relacionados con su conducta como ministro en los meses de transición de gobierno en el año 2000. Fue acusado de facilitar la huida de Vladimiro Montesinos, pues alquiló el avión que llevó al fugitivo a Panamá. También fue hallado culpable de hacer un pago ilegal de 15 millones de dólares a Montesinos (Justicia Viva, 2005). Quedan pendientes otros cargos en su contra. La estrecha relación personal entre Boloña y Montesinos se conoció en los ya famosos Vladivideos, en los que se registraron secretamente reuniones de Montesinos con sus muchos colaboradores.

Jorge Camet, ministro de economía de 1993 a 1998, permanece en arresto domiciliario por cargos relacionados con irregularidades en la compra de armas durante su ministerio, y está siendo investigado por transacciones que tienen que ver con papel de deuda del Perú.

Su sucesor, Víctor Joy Way, está ahora en prisión porque fue hallado culpable de recibir sobornos de compañías chinas con negocios en Perú. Los investigadores han encontrado más de 16 millones de dólares en cuentas de bancos en el exterior relacionadas con Joy Way (Justicia Viva, 2005).

Jorge Baca Campodónico fue ministro de economía (1998-99) y jefe de la administración peruana de rentas públicas. Con orden de captura en Perú, fue detenido en Buenos Aires en el año 2003 mientras trabajaba como miembro de un equipo del FMI enviado para evaluar la situación económica de la Argentina. Hasta hoy, Baca sigue detenido en Buenos Aires haciendo lo posible para evitar su extradición a Perú (Bocagrande, 2004). Los cargos contra Baca incluyen una supuesta manipulación de medidas tributarias para favorecer a Montesinos y a sus amigos, e irregularidades en el manejo de fondos provenientes de la privatización.

Cualquiera que sea la decisión final en estos casos, en términos de inocencia o culpabilidad de las personas implicadas, los tecnócratas de Fujimori fueron despojados del caché y ya no tienen la superioridad que alguna vez proyectaron. Los cargos contra ellos están en absoluta contradicción con los valores que una vez defendieron públicamente. Los tecnócratas y sus correligionarios, que le pidieron al pueblo obedecer la ley y ajustarse el cinturón para pagar los impuestos, hoy están acusados de no haberlo hecho ellos mismos. Fujimori, su antiguo jefe, está acusado de una serie de delitos que incluye la apropiación ilegal de recursos públicos. Pero desde su cómodo exilio en Tokyo, él sigue afirmando que es inocente y se rehúsa a regresar a Perú para ser juzgado.

Bolivia

Aparte de Chile, tal vez ningún otro país ha sido tan identificado con el giro neoliberal en América Latina que Bolivia. Desde la dramática implementación de la NPE en 1985, Bolivia ha logrado varias reformas macroeconómicas sostenibles. La continuidad de las reformas económicas neoliberales, sin embargo, no consiguió erradicar la corrupción, que era uno de los objetivos que se habían planteado originalmente como parte del cambio. Por el contrario, la corrupción pareció intensificarse a medida que avanzaban esas reformas. Tampoco se hizo la que se había prometido para la administración pública (Rodrik, 2003).

Sánchez de Lozada quería obtener el apoyo para privatizar empresas públicas a través de su programa de capitalización, pero los bolivianos estaban cada vez más preocupados por la presencia de empresas multinacionales, temiendo que los recursos naturales del país fueran a explotarse una vez más en favor de unos pocos privilegiados. Para la época de la reelección de Sánchez de Lozada a mediados del año 2002, Bolivia se estaba movilizand, oponiéndose a las privatizaciones y a los esfuerzos del gobierno para erradicar las plantaciones de coca. La famosa “guerra del agua” en Cochabamba en el 2000, enfrentó a los manifestantes con la multinacional Bechtel en la lucha por el control del suministro de agua en la región.

Cuando Sánchez de Lozada comenzó a aparecer en el escenario político de Bolivia, la gente sólo lo conocía como El Gringo. Lo llamaban “Goni”, y se sabía que era alguien que hablaba mal el español (porque se había criado en el exterior); pero, a pesar del mal español, hablaba tan decidida y directamente que lo consideraban honesto, por lo menos al principio. Cuando estuvo en el gobierno de Paz Estensoro, parecía que actuaba simplemente como comunicador, alguien a quien se le creía incluso si lo que informaba era considerado impopular (PBS, 2003).

Para el año 2000, sin embargo, su credibilidad y su imagen de brillante artífice de la transformación de Bolivia se estaban deteriorando. Sus opositores afirmaban que la empresa minera de su familia había sido directa beneficiaria de las privatizaciones. En el año 2002, se reanudó la controversia sobre un contrato suscrito en 1994 por Sánchez de Lozada, durante su primer gobierno, y la multinacional energética Enron. El contrato convertía a Enron en socio del gobierno boliviano en un proyecto para construir un gasoducto entre Bolivia y Brasil. Las circunstancias que rodearon el acuerdo parecían sospechosas y se afirmaba que Sánchez de Lozada se había puesto de acuerdo con Enron varios meses antes y no les había dado tiempo suficiente a otros interesados potenciales para preparar sus propuestas. Cuando el Congreso abrió

una investigación sobre el caso en el año 2002, a los investigadores se les informó que el original del contrato había desaparecido. Ya sea que la acusación tuviera fundamento o fuera sólo una jugada política, el hecho es que el asunto deterioró mucho la imagen de Sánchez de Lozada.

Su popularidad cayó aún más en el 2003, cuando trató de equilibrar el balance fiscal con el aumento de impuestos. Fue obligado a derogar las medidas por la protesta masiva en toda la ciudad de La Paz. Su funesta decisión de autorizar a un consorcio internacional de empresas la construcción de un gasoducto para llevar gas natural de Bolivia a un puerto en Chile provocó la protesta masiva que finalmente lo obligó a renunciar a la presidencia en octubre de 2003 y abandonar el país. Para los bolivianos, esa decisión parecía ser otro convenio para favorecer a empresas multinacionales hecho por un presidente más preocupado por intereses extranjeros que por la opinión pública de su país.

Durante su campaña a la presidencia en el año 2002, Sánchez de Lozada condenaba la “hipercorrupción” en Bolivia, llamándola “monstruo de tres cabezas”, conformado por la clase política, las fuerzas de seguridad y el sistema judicial. Se creía que en vez de atacar al monstruo, Sánchez de Lozada se había convertido en parte de él. La “eminencia gris” de Bolivia terminó su carrera política con un trágico fracaso.

Los desafíos al neoliberalismo: capital moral y polémica política

Como lo muestran las narrativas, la política andina ha estado profundamente influida por la coincidencia de neoliberalismo y corrupción política. Según los estudios de Francisco Gutiérrez Sanín y otros investigadores, el neoliberalismo necesitaba un tipo particular de dinámica política, en la cual la deliberación no tenía cabida si se querían alcanzar los grandes beneficios que prometía (Gutiérrez Sanín, 2005). Como lo admitió un reconocido reformador neoliberal, ellos se comportaban como “cerdos autoritarios”, pero creían que los sacrificios políticos y económicos temporales que proponían iban a significar al final una ganancia permanente para sus respectivos países (Conaghan y Malloy, 1994).

Para el pueblo en general, la diferencia entre lo que le prometieron y lo que le dieron los neoliberales era evidente. Mucha gente no sólo no percibía mejoras económicas, sino que veía un panorama político en el que los neoliberales parecían actuar tan corruptamente como cualesquiera de sus rivales políticos. Fueron acusados de abusos de poder, de violar la ley y de sacar provecho personal de sus cargos.

Muchos negaron las acusaciones y cuando pudieron, huyeron del país para vivir cómodamente en otra parte, demostrando que tenían acceso a privilegios que estaban fuera del alcance del pueblo.

Como se dijo antes, los escándalos por corrupción no fueron protagonizados sólo por los cuadros de tecnócratas neoliberales o por los presidentes. Pero el hecho de que los neoliberales se hayan visto también involucrados en problemas legales significa que también fueron parte de la tan criticada clase política tradicional. Parafraseando al guionista David Mamet, “se convirtieron en lo que vieron”⁷.

Como afirma el politólogo John Kane, “el capital moral” es parte de los recursos con que cuentan los líderes políticos para conseguir apoyo, enfrentar a la oposición y abrir oportunidades para la formulación de sus políticas (Kane, 2001). Kane define el capital moral como los juicios y apreciaciones morales que hace el público de las instituciones y actores políticos. Según Kane, los líderes con grandes reservas de capital moral pueden administrar muy bien este recurso (su prestigio moral) para alcanzar sus objetivos políticos. Al obrar así, no sólo pueden legitimar su propio ejercicio del poder sino contribuir al capital moral y a la legitimidad de las instituciones del Estado.

A juzgar por la historia reciente en la región, parece faltar capital moral en la clase política. Según las encuestas de opinión y la política que se discute en las calles, en todos los países andinos se ha perdido totalmente la confianza en la clase política en los últimos años (Lucero, 2001). Gracias a su comportamiento cuando han estado en el poder, los neoliberales son considerados “más de lo mismo”, otra élite de arrogantes que se aprovechó del poder y que pasó por encima de los principios democráticos cuando lo creyeron necesario. El hecho de no haber podido inspirar confianza y credibilidad, y cumplir la ley sólo algunas veces, contribuyó al desprestigio de las instituciones.

Como asegura Leonardo Avritzer, la sensibilidad moral es cada vez más evidente en la política de América Latina (Avritzer, 2002). La causa puede ser, al menos en parte, la importancia cada vez mayor que ha adquirido el periodismo investigativo y el interés de los medios en los escándalos por corrupción (Waisboard, 2000). Además, las reformas gubernamentales y el activismo de la sociedad civil han producido una nueva infraestructura institucional dedicada a evitar la corrupción. El trabajo de la Comisión de Control Cívico de

⁷ En 1987, en el guión de la película *Los intocables*, David Mamet escribió las siguientes líneas para el heroico luchador contra el crimen, Elliot Ness: “¡Me he traicionado a mi mismo. He infringido todas las leyes que juré defender. Me he convertido en lo que he visto y estoy satisfecho de haberlo hecho bien!” (*I have forsworn myself. I have broken every law I have sworn to uphold. I have become what I beheld and I am content that I have done right!*)”.

la Corrupción en Ecuador es un ejemplo de la nueva agenda anticorrupción. Nunca antes los medios y la sociedad civil habían estado tan pendientes de estos problemas.

Al ultraje de la moral pública por parte de la élite, se sumó el descontento material generado por las reformas económicas. El déficit en capital moral coincidió con los retos ideológicos y políticos cada vez mayores, planteados por los movimientos sociales y los grupos indígenas de la región. En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y el Movimiento Pluricultural Pachakutik surgieron como actores importantes, con una agenda explícitamente antineoliberal (Collins, 2004). En Bolivia, líderes y movimientos nuevos entre los que se destacó Evo Morales y su Movimiento al Socialismo constituyen un desafío tanto al neoliberalismo, como a la política exterior de los Estados Unidos encaminada a la lucha contra las drogas y a la erradicación de la coca. La posición de la izquierda, que había estado en contra del neoliberalismo desde hacía mucho tiempo, fue acogida por una gran cantidad de nuevos actores y organizaciones que se identificaban con el movimiento anti-globalización.

A pesar de que no puede decirse, de ninguna manera, que el neoliberalismo haya sido derrotado debido a los acontecimientos recientes, sus impulsores están a la defensiva. Aunque los gobiernos de la región no han revertido las reformas estructurales, se han visto obligados a modificar algunas políticas en respuesta a la resistencia popular, particularmente en lo que tiene que ver con las privatizaciones. Al mismo tiempo, en el seno de la clase dirigente internacional han surgido críticas a las fórmulas neoliberales. El economista Joseph Stiglitz, ex funcionario del Banco Mundial, provocó la polémica con su violento ataque a las instituciones financieras internacionales por su “fundamentalismo de mercado” (Stiglitz, 2003). Como Stiglitz, el economista Jeffrey Sachs ha moderado su posición ortodoxa anterior y ahora propone una globalización más “pausada y amable”, poniendo énfasis en la necesidad de asistencia financiera sustancial a los países en vía de desarrollo para erradicar la pobreza (Sachs, 2005).

Sea cual sea el futuro del neoliberalismo en los países andinos, sus propuestas se cuestionan hoy más que nunca (Stolowicz, 2004). No se vieron los excelentes efectos del neoliberalismo, presentado alguna vez como la cura milagrosa para todos los males políticos y económicos de la región. Sus representantes terminaron su carrera en el descrédito o en el escándalo. Entre las cosas que dejaron quedan los pueblos resentidos y una situación política caótica, que se interpretan actualmente como evidencia de una “crisis andina” (Shifter, 2004; Drake y Hershberg, 2003).

Bibliografía

- Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, (Princeton, Princeton University Press.
- Bates, Robert, 1993, "Comment", en Williamson, John A. (ed.), *The Political Economy of Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Boloña Behr, Carlos, 1993, *Cambio de rumbo*, Lima, Instituto de Economía de Libre Mercado/San Ignacio de Loyola.
- Bocagrande, Gabriela, 2004, "One Philosophy, Infinite Rip-offs", *Texas Observer*, <http://www.texasobserver.org>
- Collins, Jennifer, 2004, "Linking Movement and Electoral Politics: Ecuador's Indigenous Movement and the Rise of Pachakutik", en Burt, Jo-Marie y Philip Mauceri (eds.), *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine M., 2005, *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, en prensa.
- , 1998, "Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life", en Centeno, Miguel y Patricio Silva (eds.), *The Politics of Expertise in Latin America*, London, Macmillan.
- , 1994, "Reconsidering Jeffrey Sachs and the Bolivian Economic Experiment", en Drake, Paul W. (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts and Economic Reform in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Scholarly Resources.
- Conaghan, Catherine M. y James M. Malloy, 1994, *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Corrales, Javier, 2003, "Market Reforms", en Domínguez, Jorge y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Dammert Ego Aguirre, Manuel, 2001, *Fujimori-Montesinos: El Estado mafioso*, Lima, Ediciones El Virrey.
- Domínguez, Jorge, "Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s", en Domínguez, Jorge (ed.), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Drake, Paul y Eric Hershberg, "The Crisis of State-Society Relations in the Post-1980s Andes", ponencia presentada en el 24° International Congress of the Latin American Studies Association (Dallas, TX, marzo 27-29, 2003).
- Fundación Cidob, 2001-2003, "Fabián Alarcón Rivera", "Abdalá Bucaram Ortiz", "Sixto Durán Ballén", "Jamil Mahuah Witt", "Gustavo Noboa Bejarano", "Gon-

- zalo Sánchez de Lozada”, en *Biografía de líderes políticos* <<http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/>>
- Grindle, Merilee, 2003, “Shadowing the Past? Policy Reform in Bolivia, 1985-2002”, en Grindle, Merilee y Pilar Domingo (eds.), *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, 2005, “Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice and Loyalty in the Andes”, en *International Political Science Review*, Vol. 26, N° 1.
- Halberstam, David, 1972, *The Best and the Brightest*, Nueva York, Random House.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman, 1995 (eds.), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John, 1992, “A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement”, en *International Organization*, Vol. 46, N° 1.
- Justicia Viva, 2005, “Carlos Boloña es condenado a tres años de prisión”, <http://justiciaviva.org.pe/notibak/2005/02feb/03/nota16.htm>
- , 2005, “Joy Way: Lo condenan, pero se queda con la plata”, <http://www.justiciaviva.org.pe/notibak/2005/03mar/03/nota04.htm>
- Kane, John, 2001, *The Politics of Moral Capital*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lucero, José Antonio, 2001, “Crisis and Contention in Ecuador”, *Journal of Democracy*, Vol. 12, N° 2.
- MacLean, Melissa Jane, 2005, “Decentralization, Mobilization and Democracy in Mature Neoliberalism”, Ph.D. Thesis, Department of Political Science, University of Toronto, Toronto, Canadá.
- Markoff, John y Verónica Montecinos, 1993, “The Ubiquitous Rise of Economists”, en *Journal of Public Policy*, Vol. 13, N° 1.
- North, Liisa L., 2004, “State Building, State Dismantling and Financial Crisis in Ecuador”, en Burt Jo-Marie y Philip Mauceri (eds.), *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, “Report N° 93/01, Petition 12.259, Alberto Dahik Garzozi, Ecuador, octubre 10, 2001” <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2001eng/Ecuador12259.htm>>
- PBS, 2003, “Interview Gonzalo Sánchez de Lozada”, *Commanding Heights: The Battle for the World Economy* <<http://www.pbs.org/cgi-reistry/2wgbh/commanding-heights>>
- Rodrik, Dani (ed.), 2003, *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Roldós Aguilera, León, 1986, *El abuso del poder*, Quito, Editorial El Conejo.
- Sachs, Jeffrey, 2005, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, Penguin Books.

Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina

- Salto Galarza, Napoleón, 1999, *Ética y corrupción: Estudios de caso*, Quito, Editorial Silva. También disponible en http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/etica_y_corrupcion_salto_galarza.htm
- Shifter, Michael, 2004, "Breakdown in the Andes", *Foreign Affairs* (septiembre-octubre).
- Smith, William C., Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), 1993, *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, Miami, North-South Center Press, University of Miami.
- Stiglitz, Joseph, 2003, *Globalization and its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton.
- Stolowicz, Beatriz, 2004, "The Latin American Left: Between Governability and Change", Transnational Institute Briefing Series No. 2004/1.
- Teichman, Judith, 2001, *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Transparency International, 2005, "TI history", http://www.transparency.org/about_ti/history.htm
- Waisbord, Silvio, 2000, *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press.

Élites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía^{*}

MARIANO PLOTKIN / Historiador, Ph.D. en Historia, Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos; investigador, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Ides, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Conicet, profesor de la Universidad Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina. mplotkin@ides.org.ar

FEDERICO NEIBURG / Antropólogo social, Magíster en Ciencias Sociales, Ph.D. en Antropología Social, Universidad Federal de Río de Janeiro; profesor-investigador, Programa de posgrado en Antropología Social, Museo Nacional, Universidad de Río de Janeiro, Brasil. fneiburg@terra.com.br

El propósito de este trabajo es examinar el proceso de surgimiento de una nueva élite intelectual-estatal en la Argentina a partir de la década de 1950: los economistas profesionales. El desarrollo de esta élite es entendido como el resultado de dos procesos convergentes. En primer lugar, se vincula con las demandas de una burocracia estatal que se modernizaba como consecuencia de un orden internacional cambiante en el contexto de la Guerra Fría y de la Alianza para el Progreso, y debido a una profundización de la presencia del

^{*} El presente artículo constituye el primer avance de una investigación en curso sobre la conformación del campo de las ciencias sociales en la Argentina, llevada a cabo en el marco de un proyecto colectivo dirigido por los autores y titulado “Intelectuales, política y Estado: la constitución de los saberes sobre la sociedad en la Argentina”. Por lo tanto, debe ser leído como un conjunto de hipótesis más que como un texto definitivo. Los autores desean agradecer profundamente a dos árbitros anónimos de EIAL por sus utilísimas sugerencias.

Estado en el campo económico¹. En segundo lugar, se asocia a las condiciones particulares de la evolución de la economía en la Argentina como disciplina a la vez científica y de Estado y, en términos más generales, a la constitución de un campo modernizado e internacionalizado de las ciencias sociales.

Los economistas profesionales constituyen un grupo muy particular dentro de los científicos sociales. Son los únicos especialistas formados específicamente para desarrollar su actividad cerca del poder, ya sea económico (trabajando en empresas y consultoras) o político (trabajando para el Estado). Esta presencia cercana al poder se fundamenta menos en la posesión de un capital político o social reconocido, o en el monopolio de una práctica profesional (como sería el caso de los médicos o abogados), que en la posesión de conocimientos técnicos especializados, basados en el uso exclusivo de una jerga propia, adquirida y legitimada en un mundo académico intensamente internacionalizado. La economía se presenta a la vez como una ciencia sobre la sociedad y como un conjunto de herramientas operativas al servicio del poder².

Como puede comprobarse a través de algunas de las figuras de mayor prestigio mundial, los economistas constituyen un grupo de poder singular a partir de su capacidad para transitar entre medios y actividades diversos, haciendo valer, en cada uno de ellos, los capitales acumulados en los otros. Así, no es raro que lleguen al Estado gracias al prestigio cultivado en el plano académico o en el mundo de los negocios; que sean contratados por éstos gracias a sus credenciales académicas o a su experiencia en la gestión estatal y que, en la base de esos movimientos, encontremos redes de relaciones personales tejidas en el mundo internacionalizado de la economía académica y de organismos financieros³. Por fin, es necesario considerar aún otro elemento que singulariza a algunos economistas, favoreciendo este régimen de acumulación de poder y prestigio en varios planos: la posición que suelen ocupar como mediadores entre el campo económico nacional y los flujos de dinero

¹ Para la noción de campo económico, véase Pierre Bourdieu, "Le Champ Économique", *Actes de la recherche en sciences sociales* 119 (1997): 48-66.

² Una visión general sobre la consagración social de la economía como ciencia puede leerse en Louis Dumont, *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, París, Gallimard, 1997; y en Mary Poovey, *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

³ Una figura paradigmática de estos movimientos de "legitimación múltiple" es el economista estadounidense Jeffrey Sachs. Niño prodigio de la academia norteamericana, profesor en Harvard desde muy joven (ahora en Columbia), al mismo tiempo operó como asesor de gobierno en varios países, sin abandonar nunca las actividades de consultoría y los negocios privados.

en el plano internacional, facilitándolos, obstaculizándolos y orientándolos a través de su actividad en instituciones estatales e internacionales. Debido a estas características, los economistas profesionales, aun los que han ocupado reiteradamente cargos oficiales, han tenido pocos incentivos para realizar una inversión sistemática y continua en la construcción de instituciones estatales. Su lealtad hacia el gobierno que los nombra ha sido generalmente endeble, y no es raro encontrar al mismo economista trabajando para gobiernos de la más dispar tendencia ideológica⁴.

A pesar de la importancia que los economistas han adquirido como élite estatal en los últimos años, y de constituir su estudio una puerta de entrada esencial para entender procesos tales como el funcionamiento del Estado moderno y su relación con la conformación de saberes operativos sobre la sociedad, poco se ha investigado de manera sistemática sobre estos temas en la Argentina. Este trabajo pretende comenzar a llenar este vacío, contribuyendo al análisis del desarrollo del Estado, de la constitución de las ciencias sociales y de la consolidación y profesionalización de la economía como campo disciplinario.

La primera parte del presente artículo trata de la evolución de la economía en la Argentina en tanto disciplina, en la primera mitad del siglo XX. En la segunda parte, el foco está colocado en la historia de una institución en particular: el Instituto Torcuato Di Tella (Ittd), fundado en 1958 y, más concretamente, en su Centro de Investigaciones Económicas (CIE). Observando el papel desempeñado por esa institución (y por los individuos asociados a ella) en la redefinición de las reglas del juego de las ciencias sociales y de la economía en especial, mostraremos cómo la historia del Ittd es un escenario privilegiado para la discusión de la reconfiguración de las relaciones entre élites estatales y élites intelectuales en la Argentina de los años sesenta.

El papel que el Instituto Di Tella ha desempeñado en la modernización de la cultura argentina de la década de 1960 ha sido estudiado por otros autores. Sin embargo, el énfasis ha sido puesto en lo que fue probablemente su aspecto más visible y públicamente conocido: los centros de arte que constituyeron, hasta su cierre en 1970, uno de los polos más dinámicos de producción y difusión del arte de vanguardia no sólo en la Argentina sino en toda América

⁴El caso más claro, pero de ninguna manera el único, ha sido el de Domingo Cavallo, egresado de Harvard. Durante la última dictadura militar fue presidente del Banco Central. Luego fue ministro de Relaciones Exteriores y de Economía durante el gobierno peronista de Carlos Menem y, finalmente, ministro de Economía durante el gobierno radical de Fernando de la Rúa. Luego del fin de su ministerio fue contratado como profesor visitante en la escuela de negocios de la Universidad de Nueva York.

Latina⁵. El otro aspecto del Instituto, el papel que cumplió en la constitución del campo de las ciencias sociales y en la conformación de una élite estatal, no ha sido abordado hasta el presente de manera sistemática⁶. El presente artículo intenta también llenar este vacío en la historiografía argentina.

La conformación de un campo de la economía en la Argentina

Hacia comienzos de la década de 1950, la Argentina contaba con poco prestigio en los nuevos centros de poder mundial. Las poco disimuladas simpatías que los coroneles de 1943 habían manifestado por las potencias del Eje durante el tramo final de la Segunda Guerra Mundial, habían contribuido a la marginación del país por parte de las potencias aliadas y en particular por parte de los EE.UU. La retórica y las políticas de tinte nacionalista del gobierno de Perón no contribuyeron a cambiar esta situación⁷. Cuando sobre el final de su gobierno éste intentó recomponer las relaciones con los Estados Unidos y atraer capitales extranjeros, ya era tarde. Como señalaba un documento del Departamento de Estado estadounidense de 1954:

Actualmente la Argentina no tiene vinculaciones seguras con ningún poder importante del mundo. La conexión británica ya no es útil para apoyar un esfuerzo argentino hacia el progreso económico y la estabilidad. La Argentina ha sido incapaz de establecer una colaboración amistosa con Estados Unidos como la que beneficia a Brasil. Por consideraciones políticas, ideológicas y económicas es imposible para Perón alinearse definitivamente con la U.R.S.S.⁸

⁵ John King, *El Di Tella y el desarrollo cultural argentino de la década del sesenta*, Buenos Aires, Gaglione, 1985; Ana Longoni y Mariano Mestman, *Del Di Tella a 'Tucumán Arde'*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 2000; y Andrea Giunta, *Vanguardia, internacionalismo y política*, Buenos Aires, Paidós, 2001.

⁶ Algunos autores que han tratado el tema desde una perspectiva parcial son: Silvia Sigal, *Intelectuales y poder en la década del sesenta*, Buenos Aires, Punto Sur, 1991; y Beatriz Sarlo, *La batalla de las ideas, 1943-1973*, Buenos Aires, Ariel, 2001. Para una perspectiva comparativa, véase Enno Liedke Filho, "Sociology and Society in Brazil and Argentina, 1954-1985", Tesis de doctorado, Brown University, 1991.

⁷ Véanse, entre otros, Richard Mallon y Juan Sourrouille, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975; Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998; Mario Rapaport, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000; y Carlos Escudé, *Gran Bretaña, los Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.

⁸ "National Intelligence Estimates", en *Foreign Relations*, 1952-1954, Vol. IV, p. 455 y ss. Citado en Félix Luna, *Perón y su tiempo*, Vol. III, *El régimen exhausto, 1953-1955*, Buenos Aires, Sudamericana, 1986, pp.166-167.

Hacia 1955, la Argentina era el único de los grandes países de América Latina que aún no había adherido a los organismos financieros internacionales surgidos de los acuerdos de Bretton-Woods: el Fondo Monetario Internacional o el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (antecesor del Banco Mundial), agencias que incrementaban rápidamente su influencia en la región. Esta falta de presencia argentina en los organismos financieros internacionales contrastaba fuertemente con la situación de otros países de la región, notoriamente Brasil. A partir de la colaboración que el presidente Getulio Vargas prestara a los EE.UU. durante la Segunda Guerra Mundial, Brasil se había convertido en un aliado estratégico para este país. Desde muy temprano economistas brasileños participaron activamente en las discusiones del Fondo Monetario y otros organismos⁹.

Otros autores han analizado la importancia que las agencias financieras internacionales han tenido en el proceso de profesionalización e internacionalización de la economía en tanto disciplina, particularmente en América Latina¹⁰. La posibilidad de participar en las discusiones llevadas a cabo dentro de las mismas era, para los economistas locales, una manera de “ponerse al día” con los últimos desarrollos de la teoría económica, al tiempo de establecer importantes contactos personales. En muchos casos, economistas latinoamericanos enviados al FMI o al Banco Mundial aprovechaban sus estadías en los EE.UU. para completar su formación académica, en un momento en el que, cada vez más claramente, era en ese país donde se elaboraban las reglas del juego del campo de la economía.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, pero particularmente durante la Guerra Fría, y más aún en los primeros años de la Alianza para el Progreso, los EE.UU. fueron desarrollando un interés cada vez mayor en formar élites latinoamericanas que les fueran, si no totalmente leales, al menos receptivas. Éstas tenían que ser eminentemente técnicas, para poder hacerse cargo de los problemas inherentes al desarrollo económico, una de las prioridades de la Alianza para el Progreso y, sobre todo, de las negociaciones con los organismos internacionales; tenían que ser internacionalizadas y, sobre todo, debían hablar el lenguaje de la economía que, gradual pero rápidamente, se constituía

⁹ Véanse, entre otros, Celso Furtado, *A fantasía organizada*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1984; Maria Rita Loureiro, *Os economistas no governo*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997; y Roberto Campos, *A Lanterna na popa. Memórias*, Río de Janeiro, Topbooks, 2001.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Verónica Montecinos, “Economists in Political and Policy Elites in Latin America”, en E.W. Coats (ed.), *The Post-1945 Internationalisation of Economics*, Durham, Duke University Press, 1997.

junto con el idioma inglés en una *lingua franca* en el plano internacional. De ahí su interés en implantar instituciones como la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos de 1951 y, antes aún, en la constitución de centros de formación e investigación en materia económica, como la Fundación Getulio Vargas, creada en Brasil en 1946. Similar fue el caso de otro país vecino, Chile, cuya capital, Santiago, pasó en 1948 a ser la sede de la recién fundada Comisión Económica para América Latina (Cepal, dependiente de la ONU), transformándose en un centro de circulación de científicos sociales y, especialmente, de economistas provenientes de diversos países del continente¹¹. A pesar de que varios de estos economistas, incluyendo al director de Cepal, Raúl Prebisch, eran argentinos, el país sólo comenzaría a ponerse a tono con el espíritu de los tiempos más tarde, después de la “Revolución Libertadora” que derrocó al gobierno de Perón en 1955.

Excepto en los países anglosajones, la institucionalización de la economía como una disciplina universitaria autónoma tuvo lugar esencialmente durante la segunda posguerra. En Argentina podría haberse avanzado más tempranamente ya que, a diferencia de otros países latinoamericanos e incluso europeos, existía desde 1913 una Facultad de Ciencias Económicas (en la Universidad de Buenos Aires, UBA) que funcionaba autónomamente con respecto de la de Derecho y que contaba incluso con una publicación propia: la *Revista de Ciencias Económicas*¹². Esta Facultad, surgida como una extensión de la Escuela de Comercio, estaba, sin embargo, más bien destinada a formar profesionales en contabilidad¹³. Si bien es cierto que otorgaba un título académico de Doctor en Ciencias Económicas, quienes entonces se ocupaban de la economía de manera sistemática por lo general provenían de otras profesiones: el derecho y la ingeniería. Hasta la década de 1930 podría decirse que la

¹¹ Con el establecimiento, a partir de julio de 1955, de un convenio entre los Departamentos de Economía de la Universidad de Chicago y de la Universidad Católica de Chile, Santiago se transformaría en un escenario privilegiado de lo que entonces comenzaba a perfilarse como el debate central entre teorías y políticas económicas en el continente, oponiendo a los “estructuralistas” de la Cepal y a los “monetaristas” identificados con Chicago. Véanse Arnold C. Harberger, “Good Economics Comes to Latin America, 1955-1995”, en E.W. Coats (ed.), *The Post-1945*, pp. 301-311; Verónica Montesinos, *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*, Thela Thesis, 1998.

¹² En realidad, la *Revista de Ciencias Económicas* surgió en 1913 como el órgano del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas de la UBA. A partir de 1920 la revista pasó a ser el órgano oficial del Centro de Estudiantes de la Facultad y del Colegio de Contadores Públicos y Doctores en Ciencias Económicas.

¹³ Originalmente la Facultad sólo expedía los títulos de Contador Público y Doctor en Ciencias Económicas. En la década de 1920 se separa la carrera de actuario, y sólo a finales de los años 50 se separan las carreras de licenciado en economía y licenciado en administración.

economía como disciplina, tanto académica como de Estado, estaba a cargo de miembros de una élite más bien definida en términos sociales y políticos y no de grupos técnicos egresados de la Facultad.

A pesar de lo dicho, también existieron desde relativamente temprano algunos espacios abiertos para la formación de cuadros técnicos dentro y fuera del Estado. La *Revista de Economía Argentina*, creada en 1918 por el ingeniero Alejandro Bunge, constituyó uno de esos espacios a través de la generación de información estadística, así como de la formulación de propuestas de políticas económicas y sociales. Bunge, de extracción católica, se desempeñaba como docente en la cátedra de geografía económica de la Facultad de Ciencias Económicas y como director nacional de Estadísticas. De hecho, el manejo de las técnicas estadísticas y de las ramas más abstractas de las matemáticas conformaron un saber particular que facilitó la autonomización de la economía como disciplina respecto de los otros saberes sociales¹⁴.

Otra experiencia de formación de una élite técnica estatal en el país fue la que reunió, desde finales de la década de 1920, a algunos abogados y egresados de la Facultad de Ciencias Económicas en torno a Raúl Prebisch. Este grupo era significativamente conocido durante la década del 30 como “el trust de los cerebros”, y contribuyó de manera decisiva a la formulación de planes y políticas económicas, incluida la creación del Banco Central en 1935 y el frustrado “Plan Pinedo”, formulado a principios de los años 40, que promovía la protección limitada a ciertas industrias¹⁵. Prebisch había sido discípulo y temprano colaborador de Bunge en la *Revista de Economía Argentina*, además de docente de la Facultad y director y redactor de la *Revista de Ciencias Económicas* en la década de 1920. Desde muy joven ocupó posiciones dentro y fuera del Estado, creando varias oficinas de investigaciones económicas, equipadas con bibliotecas de libros y revistas extranjeras: primero en la Sociedad Rural Argentina, luego en el Banco Nación y, más tarde, en el Banco Central¹⁶.

¹⁴ Jorge Pantaleón, “La economía y las estadísticas nacionales en la Argentina (1914-1955)”, Río de Janeiro, Museo Nacional, 2003.

¹⁵ Ernesto Malaccorto, estrecho colaborador de Prebisch, recordaba decenios después: “Nosotros teníamos nuestras propias ideas, votábamos por ejemplo por el socialismo, y si colaborábamos con Justo y con otros gobiernos lo hicimos a nivel de técnicos, porque creíamos que lo que estábamos haciendo estaba bien hecho. No éramos dueños de la política, pero en la medida que pudimos influirla, lo hemos hecho”. Entrevista al Dr. Ernesto Malaccorto, Ildt, Proyecto de Historia Oral.

¹⁶ Según Prebisch, en 1944 la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Central ocupaba más del 10% del personal de la institución. Véase Banco Central de la República Argentina, *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, Buenos Aires, Banco Central, 1972, Primera parte, Capítulo 3.

Por otro lado, desde temprano, Prebisch intentó generar condiciones para la formación adecuada de cuadros técnicos estatales. Según su diagnóstico sobre las deficiencias académicas que padecía la Facultad de Ciencias Económicas, propuso, aunque sin éxito, la creación de una escuela avanzada en economía para el personal del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. Al mismo tiempo, estableció condiciones muy estrictas para la contratación de técnicos y, en 1940, creó un programa de becas por medio del cual cada año el Banco Central enviaba a un número limitado de empleados a tomar cursos de posgrado en la Universidad de Harvard. Pero precisamente si este grupo liderado por Prebisch no fue el origen de una “élite estatal” más estable, esto en parte se debió a los avatares de la política argentina luego de 1943. Expulsado de la función pública por el gobierno peronista, Prebisch dejaría el país para hacerse cargo finalmente de la Secretaría Ejecutiva de la Cepal en Chile en 1948. La mayoría de sus colaboradores se dedicó a la actividad privada, retomando un lugar protagónico como funcionarios estatales (al menos algunos de ellos) tras la caída de Perón. Desde la Cepal, Prebisch se convertiría en uno de los economistas latinoamericanos más influyentes, aunque, paradójicamente, menos en su país que en los vecinos¹⁷.

El régimen de Perón introdujo nuevos grupos sociales en el campo del poder, profundizándose una tendencia que ya existía desde antes, aunque con menor intensidad: el recambio casi total del personal estatal por parte de cada gobierno¹⁸. Si en países como Brasil Rodrigo Melo Franco de Andrade pudo ocupar el cargo de director del servicio de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional entre 1936 y 1967, nada semejante era siquiera pensable en Argentina en el área de la cultura, ni en ninguna otra, al menos desde los tiempos en que Paul Groussac ocupó la dirección de la Biblioteca Nacional¹⁹. Sin embargo, la necesidad de contar con cuadros técnicos en materia económica, con fluidos contactos internacionales, se profundizó, sobre todo durante la última parte del gobierno de Perón, signada por ansiedades “productivistas”. Luego del fin de la “fiesta peronista” administrada por el “mago de las finanzas”, el empre-

¹⁷ Véase, entre otros, Kathryn Sikkink, “The Influence of Raúl Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962,” *Latin American Research Review* 23 (1988): 91-131.

¹⁸ Para un primer intento de analizar las “segundas líneas peronistas”, aunque sólo centrado en la figura de algunos ministros, véase Raanan Rein, *Populismo, peronismo y política. Argentina 1943-1955*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1998, capítulo 1. Véase también, Mariano Plotkin, *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista, 1946-1955*, Buenos Aires, Ariel, 1993; y de José Luis Imaz, *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, capítulo 10.

¹⁹ Daryle Williams, *Cultural Wars in Brazil. The First Vargas Regime, 1930-1945*, Durham, Duke University Press, 2001, p. 264.

sario Miguel Miranda, la tarea de poner en orden la economía fue encargada a un técnico austero, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y con una larga trayectoria en la administración pública: Alfredo Gómez Morales.

Si el peronismo ocupó el Estado casi por asalto, quienes lo derrocaron hicieron lo propio en un proceso de “desperonización” inspirado en la “desnazificación” que las autoridades aliadas practicaron (aunque de manera más mesurada) en la Alemania ocupada²⁰. Sin embargo, sería luego de la caída de Perón cuando se generó por primera vez en la Argentina la conformación de algo parecido a una élite estatal técnica de las características que deseaban Prebisch y su grupo²¹. Ésta estaría conformada por los economistas, cuya disciplina, desde finales de los 50, había adquirido autonomía académica al haberse finalmente creado una carrera de licenciatura en economía en la UBA y en otras universidades del país. Los miembros de esta élite técnica, poseedora de fluidos contactos internacionales, serían los principales gestores de la inserción del Estado argentino en el plano económico internacional, siguiendo una de las principales recomendaciones de Prebisch: la adhesión al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial²². Las nuevas instituciones del “Estado desarrollista”, tales como el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) o el Consejo Federal de Inversiones (CFI), expandirían el reclutamiento de miembros de la “nueva generación de cerebros”, entre los que se destacarían investigadores del Itdt.

El desarrollismo, entendido como “clima de ideas” y no como una ideología política, se implantó en la Argentina, y más generalmente en América Latina, a partir de los años 50. Sus fuentes intelectuales son múltiples y han sido estudiadas por otros autores²³. Basta mencionar el papel preponderante

²⁰ Al respecto, véase Federico Neiburg, *Los intelectuales y la invención del peronismo*, Buenos Aires, Alianza, 1998.

²¹ Esta élite estaba definida no tanto por la permanencia de cada uno de sus miembros en los cargos, sino por el hecho de que conformaban un grupo que se iba alternando en cargos semejantes.

²² Véase Raúl García Heras, “La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1966)”, *El Trimestre Económico*, LXVII, No. 268 (Oct.-Dic. 2000) y García Heras, “La Argentina y el Club de París: Comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental (1955-1958)”, *El Trimestre Económico*, LXIII, No. 252 (Oct.-Dic. 1996).

²³ Véanse Albert Hirschman, “Ideologías de desarrollo económico en América Latina”, en Hirschman (org.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1963; Joseph Love, “Economic Ideas and Ideologies in Latin America since 1930”, en L. Bethell (ed.), *Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, pp. 207-234 y Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1991. Para el

que ocupaba el pensamiento elaborado y diseminado por el propio Prebisch desde la Cepal y, desde una perspectiva ideológica diferente, las obras de W.W. Rostow, en particular su influyente *The Stages of Economic Growth* de 1960. Otro “autor faro” del desarrollismo fue sin duda Albert Hirschman, cuyas ideas tendrían gran influencia en la región. Pero el hecho que reforzó el lugar del desarrollismo en América Latina y su institucionalización política fue la Revolución Cubana y sus consecuencias inmediatas. El desarrollismo se presentó como la alternativa reformista y progresista a la revolución como forma de confrontar los problemas que aquejaban a América Latina. Esta visión era promovida por el gobierno de John Kennedy a través de la Alianza para el Progreso. No es casual, en este sentido, que el Conade haya sido creado precisamente como parte de los acuerdos de la Alianza. Industrialización acelerada, tecnificación del agro, reforma agraria moderada, factores éstos que permitirían un crecimiento económico sostenido y sostenible, así como también una distribución de ingresos más equitativa dentro de un contexto democrático, complementado por la presencia de unas fuerzas armadas modernas y bien equipadas, constituían el núcleo básico de este sistema ideológico y político.

Implícita en este programa había una redefinición del papel del Estado. Entre las distintas tendencias existentes dentro del desarrollismo existía un consenso en el sentido de que éste debía cumplir un papel esencial en la promoción del desarrollo. La caída del gobierno de Perón representó, por lo tanto, no solamente el final de un régimen que ya llevaba 10 años, sino el comienzo de un período signado por una rápida modernización que se dio no sólo en la cultura (uno de cuyos motores pasó a ser la universidad renovada y otro sería el propio Itdt), sino también en la burocracia estatal, en un clima que ya prefiguraba los años 60. Áreas tan diversas como la salud mental, la promoción de las artes y de las ciencias se constituyeron en espacios de los cuales el Estado argentino, rompiendo una larga tradición, no se mantuvo más prescindente²⁴.

La implantación del desarrollismo como sistema hegemónico de pensamiento fue un factor importantísimo en la constitución del campo de la economía en particular, y de las ciencias sociales en general, por varios motivos. En primer lugar, el desarrollismo era, al igual que otros sistemas de pensamiento aplicados a distintos campos de política pública en esos años, esencialmente interdisciplinario. Así como la salud mental (otro campo conformado en esos años) no consideraba a la salud como la mera ausencia de enfermedad

caso de Argentina, véase también Carlos Altamirano, *Bajo el signo de las masas, 1943-1973*, Buenos Aires, Ariel, 2001.

²⁴ En el lapso de pocos años se crearon el Conicet, el Fondo Nacional de las Artes, el Museo de Arte Moderno y el Instituto Nacional de Salud Mental, entre otras instituciones.

sino como una situación general de bienestar que abarcaba variables sociales, económicas y culturales, el desarrollo económico se diferenciaba del mero crecimiento porque también constituía una categoría mucho más amplia e inclusiva. En la consecución del desarrollo tendría que actuar una constelación de nuevas formas de conocimiento científico sobre la sociedad, en la que habría lugar no sólo para economistas, sino también para sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales, educadores, etc²⁵.

Pero al mismo tiempo, y en segundo lugar, la consecución del desarrollo requería que estos saberes fueran específicos y especializados. Aparecía así toda una nueva gama de tecnologías aplicadas a las ciencias sociales, y en especial a la economía, que permitirían producir instrumentos para el diagnóstico de la situación, la programación y la planificación. Matrices de Leontieff, modelos econométricos que requerían una sofisticada operatoria matemática y elaboradas técnicas para la confección de cuentas nacionales, coexistían con planteamientos más ensayísticos sobre política económica. Para planificar había que conocer los índices de desarrollo de manera adecuada. El manejo de estas tecnologías requería un conocimiento que sólo una formación específica, con reglas propias, podía otorgar.

En tercer lugar, el desarrollismo se basó en nuevas convergencias de intereses, a las que también estimulaba. Las políticas destinadas a promover la industrialización acelerada también estaban orientadas, como no se cansaban de exponer sus portavoces, a garantizar un orden social²⁶ que sería el producto no (sólo) de medidas represivas, sino de la implementación de las políticas de desarrollo planificadas científicamente por los técnicos de nuevo cuño. Por lo tanto, el Estado, las ciencias sociales y las industrias modernas se convirtieron en espacios de intereses cruzados. Un ejemplo claro de esta convergencia de intereses es la publicación de la *Revista de Desarrollo Económico* por parte de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires a partir de 1958. La Junta, creada por Aldo Ferrer, cuando éste se desempeñaba como ministro de Economía en la provincia, daría origen al Instituto de Desarrollo Económico y Social (Ides), un centro de investigaciones sociales fuertemente vinculado al Itdt. El primer número de la *Revista de Desarrollo Económico* se presentaba con un doble objetivo: ofrecer un órgano técnico de difusión de

²⁵ Es precisamente en este contexto de finales de los años 50 cuando se crean las carreras universitarias de Antropología, Psicología, Ciencias de la Educación, Economía y Sociología.

²⁶ Véase, por ejemplo: "La reforma agraria", discurso del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Oscar Alende, 8/03/1959, en *Revista de Desarrollo Económico* II (1), 2 (enero-marzo de 1959).

teoría económica para investigadores latinoamericanos y, simultáneamente, ser una publicación que difundiera la labor de la Junta de Planificación²⁷.

La Cepal cumplió un papel esencial en la reconfiguración del campo de los economistas no sólo por la influencia nada desdeñable que las ideas originadas allí ejercieran (reconocidas o no) sobre economistas y políticos argentinos, sino además a través de los cursos destinados a la creación de cuerpos de funcionarios técnicos estatales organizados en distintos países de América Latina. En la Argentina, estos cursos fueron dictados en la Facultad de Ciencias Económicas a fines de los 50. Muchos futuros economistas prominentes del Itdt descubrirían su vocación por la disciplina a partir de ellos.

El propósito de los cursos de la Cepal, tal como señalaba Jorge Ahumada, director de los mismos en la Argentina, era formar líderes. Se ofrecían a funcionarios del gobierno con títulos universitarios y comprendían asignaturas tales como “contabilidad social”, “teoría y programación del desarrollo” o “financiamiento del desarrollo económico”. En su discurso de clausura, Ahumada resaltó entre los logros del curso el hecho de que “ya no hay entre los participantes personas que crean que existe un conflicto entre el desarrollo de la agricultura y de la industria [...] la enfermedad de la deficiencia agrícola no se remedia con menos sino con más industrialización”. El debate planteado en términos de industria contra agricultura, que había caracterizado las discusiones económicas argentinas durante los años 30 y 40, carecía ya de sentido. El desarrollo, continuaba Ahumada, llevaría a “recuperar la fe en la capacidad de la razón para resolver nuestros problemas sociales”²⁸.

La profunda transformación del campo de los saberes económicos que se inició después de la “Revolución Libertadora” y que se intensificó en la primera mitad de los años 60 es un testimonio de la confluencia entre estos procesos de transformación en el Estado, las ciencias sociales y las empresas. La referida reforma universitaria iniciada en 1956 dio lugar a la creación de espacios de producción de conocimientos, de difusión de los mismos y de consagración de especialistas. Al mismo tiempo que se establecía la licenciatura en economía en la UBA, se creaban otras semejantes en diversas universidades del inte-

²⁷ *Revista de Desarrollo Económico* I, 1 (octubre-diciembre de 1958), “Introducción”. Con el nombre *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales*, la revista ha continuado saliendo ininterrumpidamente hasta el día de hoy.

²⁸ “Programa de capacitación en problemas de desarrollo económico”, discurso del Dr. Jorge Ahumada el 22/12/1958 en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, en el acto de clausura del curso intensivo de capacitación en problemas de desarrollo económico. Reproducido en *Revista de Desarrollo Económico* II (1), 2 (enero-marzo de 1959).

rior y en las nuevas universidades privadas que proliferaron por esos años²⁹. El programa de economía de la UBA estableció muy pronto contactos con universidades extranjeras y con la Fundación Ford, lo que permitió organizar un programa de becas externas para sus alumnos³⁰. Lo mismo pasó con algunas universidades del interior, como la de Cuyo, que organizó un programa para el intercambio de docentes y estudiantes con la Universidad de Chicago. Por otro lado, el Estado argentino comienza a crear instituciones destinadas a la planificación económica cuyo *staff* estaba básicamente (aunque no exclusivamente) conformado por economistas, tales como el CFI y el Conade. Estos organismos establecieron programas de investigación conjunta con agencias internacionales en los que actuaron expertos extranjeros (sobre todo norteamericanos) vinculados al mundo académico.

El Itdt y sus fronteras: familia, empresa, academia y Estado

Entre fines de los años 50 y principios de los 60 la renovación del campo de los economistas no pasaba solamente por la gestión estatal o la universidad, sino que se fueron constituyendo otros espacios de discusión y producción de conocimientos e ideas. Esto puede verse, por ejemplo, en las publicaciones aparecidas por esos años vinculadas a temas de economía y desarrollo, tales como *Desarrollo Económico*, y a la que pronto se integraron antiguas publicaciones que habían dejado de existir durante el gobierno peronista (como *Economic Survey*), nuevas publicaciones (como *El Economista*), otras que se pusieron a tono con los nuevos tiempos (como *El Cronista Comercial*, que circulaba desde 1908) y semanarios de interés general (como *Primera Plana* y *Confirmado*), que reforzaban las relaciones entre la “modernidad” y la presencia pública de las ciencias sociales, y en particular de la economía.

Por otro lado, durante esos años comenzó a surgir una constelación de nuevas instituciones. Se trata de centros privados de investigación en ciencias sociales, y particularmente en economía, tales como el ya mencionado Ides (1960), el Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos Argentino (Idea, 1960) y la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (Fiel, 1964). En ese nuevo campo institucional, el lugar ocupado por el Itdt era, sin duda,

²⁹ Sobre la reforma de los planes de estudio que llevaron a la creación de la carrera independiente de licenciatura en economía, véase *Revista de Ciencias Económicas*, Serie IV, LXVI: 2 (abril-mayo de 1958), y también el número 4 de la misma revista (octubre-diciembre de 1958).

³⁰ *Revista de Ciencias Económicas*, Serie IV, LI: 20 (julio-diciembre de 1963): 163-164.

original. Mientras el Ides nació ligado al gobierno de la provincia de Buenos Aires, y Fiel e Idea estaban directamente relacionados con el mundo de las empresas, el Itdt nacía como una fundación independiente, que pretendía reproducir en la Argentina el modelo de las instituciones filantrópicas norteamericanas. Estaba ligado a una industria familiar y además se proponía intervenir no sólo en el campo de la producción de conocimiento social, sino también en la modernización de la producción cultural fomentando, con una intensidad hasta entonces desconocida en el país, la internacionalización de las ciencias sociales.

El itinerario social de un nombre

A un extranjero que visitara la Argentina a principios de la década de 1960 le habría llamado poderosamente la atención la ubicuidad del nombre Di Tella. Para movilizarse en la ciudad, seguramente lo habría hecho en un Siam-Di Tella, como lo era una buena parte de los automóviles y casi todos los taxis que circulaban entonces. De ser invitado a un domicilio particular, habría encontrado que buena parte de los artefactos electrodomésticos eran de la misma marca. Si nuestro hipotético visitante hubiera estado interesado en el arte de vanguardia, sin duda le habrían recomendado que visitara las formidables instalaciones del Instituto Torcuato Di Tella, ubicadas en la calle Florida. Finalmente, si su interés se hubiera orientado hacia las ciencias sociales o médicas, habría terminado conectándose con las dependencias del Itdt dedicadas a estas áreas de conocimiento, pues era allí donde se desarrollaba la investigación de punta. A pesar de que la presencia del nombre Di Tella en el área de la cultura era relativamente reciente (como se dijo, el Itdt había sido creado en 1958), la empresa Siam-Di Tella contaba con una larga tradición y ocupaba un lugar central en la industria nacional desde decenios atrás. Vale la pena detenerse en la singular trayectoria de su creador.

Nacido en Italia en 1892, Torcuato Di Tella llegó a la Argentina con su familia a los dos años de edad³¹. Luego de trabajar de cajero en una juguetería, en 1910 se asoció con sus parientes, Guido y Alfredo Allegrucci, en el establecimiento de un taller de fabricación de máquinas para amasar pan. Esta

³¹ Sobre la trayectoria de Torcuato Di Tella y su empresa, véanse: Thomas Cochrane y Rubén Reina, *Entrepreneurship in Argentine Culture. Torcuato Di Tella and SIAM*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1962; y Torcuato S. Di Tella, *Torcuato Di Tella. Industria y política*, Buenos Aires, Tesis, 1993. También, ver las entrevistas a Guido Clutterbuck, Torcuato Sozio y Antonio Sudiero existentes en el Archivo de Historia Oral del Itdt.

máquina fue patentada en 1911 con la marca Siam (Sección Industrial Amasadoras Mecánicas).

Luego de una corta estadía en Italia durante la Primera Guerra Mundial, Di Tella retornó a la Argentina, donde obtuvo su título de ingeniero en la UBA, y terminó haciéndose cargo de los negocios familiares. En un momento en que el país se hallaba inmerso en una tensión entre los intereses económicos ingleses (vinculados al ferrocarril) y los estadounidenses (vinculados a la industria de automotores), Di Tella apostó a reforzar sus vínculos con estos últimos. En 1923 firmó un acuerdo con la Wayne Pump Co. para la producción de surtidores de nafta. Al mismo tiempo, desarrollaba otra estrategia que rendiría grandes frutos a lo largo de la vida de su empresa: los contratos con el Estado. Pronto obtuvo una concesión para la instalación de surtidores de gasolina en la vía pública. Poco después, Di Tella se asoció con Shell y así entró en el mundo de los grandes negocios, lo que le permitió abrir una filial de su empresa en Londres para la producción de elevadores neumáticos de automóviles. Paralelamente, establecía contactos con otras empresas norteamericanas productoras de bienes de consumo y, en 1928, inauguraba nuevas filiales en Brasil, Chile y Uruguay, convirtiendo de esta manera a su firma en una de las primeras multinacionales argentinas y probablemente latinoamericanas. Ese mismo año, Di Tella decidió cambiar el nombre de su empresa agregando su propio apellido: Siam pasaba a ser Siam-Di Tella y, significativamente, la referencia original de las siglas, limitada hasta entonces a las máquinas amasadoras, era sustituida por una referencia más general y de proyección internacional; Siam quería decir, ahora, “Sociedad Industrial Americana de Maquinarias”. La compañía ya contaba en 1929 con una planta industrial en Avellaneda que empleaba a 367 obreros y 20 empleados administrativos.

El negocio de los surtidores de nafta permitió a Di Tella profundizar sus contactos comerciales con el Estado y así Siam comenzó a desarrollar una larga relación con Yacimientos Petrolíferos Fiscales, al mismo tiempo que ampliaba sus actividades hacia otros rubros, en particular hacia el incipiente mercado de artefactos para el hogar. En 1940, Siam era la mayor fabricante de heladeras de la Argentina, introduciendo importantes innovaciones tecnológicas a sus productos. Al mismo tiempo, la empresa comenzaba a colaborar con Fabricaciones Militares en la producción de acero.

El peronismo, con su política industrializadora y de ampliación del consumo, ofrecía nuevas oportunidades a Siam, que Di Tella no dudó en aprovechar, a pesar de las pocas simpatías que le inspiraba el nuevo régimen. A partir de 1946 comenzó el mayor período de crecimiento de la empresa, que continuaba recibiendo créditos de bancos oficiales; al mismo tiempo, Tor-

cuato Sozio, un sobrino de Di Tella vinculado a la empresa, era nombrado para ocupar cargos de importancia por el gobierno de Perón. También por esa época Siam incursionaba en la fabricación de caños, otro rubro en el cual se convirtió muy pronto en un importante proveedor del Estado. Otra área en la que Siam estableció su liderazgo fue la fabricación de vehículos. Hacia principios de los 50 Di Tella obtenía la licencia de la compañía italiana de motonetas Lambretta para la fabricación de modelos en la Argentina. Éste sería el punto de partida para la posterior fabricación de automóviles bajo licencia de Morris (Inglaterra).

Basándose en el poder económico que le otorgaba su rol de “capitán de industria”, Di Tella fue construyendo un espacio multidimensional de vínculos y actividades. De conocidas simpatías socialistas, ganó notoriedad a partir de finales de la década de 1920 entre círculos antifascistas italianos radicados en la Argentina, lo que facilitó su acceso a medios políticos y culturales liberales de Buenos Aires. Sus intereses sociales, reflejados en las políticas de bienestar puestas en práctica dentro de su propia empresa, lo llevarían a proponer un sistema de seguro social similar al inglés³². Por otro lado, su interés en las ciencias sociales puede reconocerse en sus colaboraciones para la *Revista de Economía Argentina*. En 1944 Di Tella fue nombrado profesor adjunto de organización industrial en la Facultad de Ciencias Económicas. Di Tella fue uno de los pocos patrones de industrias, con estudios universitarios completos, interesado en invertir en la producción y difusión de conocimientos³³. Este interés se ponía de manifiesto también en su accionar gremial. Activo miembro de la Unión Industrial Argentina (UIA) desde la década de 1930, en 1941 creó el Instituto de Estudios y conferencias Industriales de la UIA³⁴. Haciendo alarde de la enorme habilidad y flexibilidad que mostró en otras áreas de su accionar, Di Tella reclutó para su instituto una larga lista de personajes notables provenientes de ámbitos universitarios, empresariales, políticos y militares, muchos de ellos simpatizantes de orientaciones ideológicas de difícil compatibilidad. Así, junto al católico Alejandro Bunge, a quien ya nos referimos más arriba, encontramos al economista izquierdista Ricardo Ortiz y a varios militares interesados en el desarrollo industrial. Por otro lado, desde sus primeros viajes a los Estados Unidos, Di Tella había mostrado un marcado interés por la tra-

³² El debate originado por el plan de Di Tella puede ser seguido en las páginas de la *Revista de Economía Argentina* a lo largo del año 1942.

³³ De Imaz (*Los que mandan*, pp. 140-41) muestra que entre los industriales más prestigiosos de la época, sólo el 37% tenía estudios superiores (en los EE.UU. esa cifra ascendía al 67%).

³⁴ Curiosamente, sin embargo, Di Tella ocupó muy pocos cargos directivos dentro de la UIA y por poco tiempo.

dición filantrópica de las empresas de ese país, así como también por los vínculos entre mundo empresarial y mundo cultural. Según el testimonio de su hijo, sobre el final de su vida Torcuato planeaba la creación de una fundación según el modelo norteamericano³⁵.

Hacia el final del gobierno de Perón, la compañía creada por Di Tella ya era un verdadero imperio industrial. Tras su muerte, en 1947, la empresa sería manejada por un grupo de allegados y, más tarde, por su segundo hijo, Guido. Ingeniero, como su padre, Guido Di Tella obtuvo un Ph.D. en Economía en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 1957. Vuelto al país, fue el principal mentor del Itdt y hasta su muerte, en diciembre de 2001, sería una personalidad fuerte en la historia de las ciencias sociales y de la política en la Argentina.

La creación del Itdt (y en particular de su sección de investigaciones sociales) formaba parte de una estrategia de modernización e intervención sobre la realidad argentina llevada a cabo por los descendientes del fundador de la empresa, Torcuato Di Tella (padre). Esta estrategia se articulaba en tres áreas convergentes: una, definida por la expansión del mercado nacional de bienes de consumo materiales y simbólicos; otra, por la renovación de los saberes sobre la sociedad puesta al servicio de la planificación económica y social; y una tercera, definida por la inserción en una densa red internacional de instituciones académicas y filantrópicas.

El CIE y la modernización del campo de la economía

A mediados de los años 50 coincidían en la Universidad de Columbia, en los EE.UU., un grupo de estudiantes argentinos realizando estudios de posgrado. Entre ellos se encontraban algunos individuos que conformarían el grupo inicial del Itdt: Enrique Oteiza sería durante más de una década director ejecutivo y la figura central de la institución; Federico Herschel, el primer director del Centro de Investigaciones Económicas (CIE), y Javier Villanueva, “economista senior” y, más tarde, director del CIE. Oteiza había estudiado Ingeniería en la UBA, donde había sido compañero de Guido Di Tella. A poco de terminar sus estudios de grado viajó a Nueva York, ayudado por su hermano, que era funcionario de la ONU. Allí conoció a Villanueva, que había hecho su carrera en Economía en los EE.UU. tras abandonar los estudios de Derecho en la Argentina. Ambos estudiaban en el programa de extensión de Columbia y trabajaban en la empresa General Electric. Federico Herschel, nacido en

³⁵ Torcuato, Di Tella, 146

Alemania, era doctor en Ciencias Económicas por la UBA y ya había realizado estudios de posgrado en Inglaterra.

Al mismo tiempo, Guido Di Tella se encontraba estudiando en Boston, desde donde viajaba periódicamente a Nueva York a efectos de participar con los argentinos de Columbia (lo que Villanueva recuerda como “grupo Columbia”) en discusiones con otros estudiantes latinoamericanos sobre la naturaleza de la situación latinoamericana en general, y argentina en particular³⁶. La presencia relativamente temprana de estos argentinos preocupados por América Latina estudiando economía en universidades prestigiosas de los Estados Unidos era, en parte, producto de una profunda transformación sufrida por el mundo académico norteamericano tras la Segunda Guerra Mundial. Las universidades norteamericanas, influenciadas por el clima de la Guerra Fría, y más adelante por el de la Alianza para el Progreso, desarrollaron un fuerte interés por Latinoamérica y rápidamente reemplazaron a los círculos culturales europeos como espacios en los cuales jóvenes intelectuales latinoamericanos descubrían los “problemas” de su región de origen. Por otro lado, y vinculado a lo anterior, a partir de la inmediata posguerra las universidades norteamericanas estaban viviendo un proceso de masificación acelerada convirtiéndose rápidamente en verdaderas “fábricas de Ph.D.”. En particular, los departamentos de Economía, en sintonía con las políticas del gobierno de los EE.UU., estaban interesados en admitir un número considerable de estudiantes latinoamericanos, a quienes se entrenaría en “buena economía” a fin de que reemplazaran a los “malos economistas” de tendencia nacionalista que proliferaban en la región³⁷. Las universidades más prestigiosas de los Estados Unidos se convirtieron así en espacios de contacto e internacionalización de las élites latinoamericanas.

Aparentemente fue en el marco de estos encuentros donde se originó la idea de crear un instituto de investigaciones destinado a tratar la problemática argentina y latinoamericana utilizando como modelo el de las universidades y fundaciones norteamericanas que los miembros del grupo originario conocían de primera mano, y que habían sido fuente de inspiración para los planes nunca realizados de Torcuato padre. En un principio, el Itdt consistía en tres secciones bien diferenciadas, incluso con tres sedes geográficamente distantes entre sí. Una, ubicada en una región del centro de la ciudad de Buenos Aires, que el propio Instituto contribuiría a convertir en uno de los polos de la vanguardia cultural de los años sesenta (próximo a la Facultad de Filosofía y Le-

³⁶ Esta historia sobre el origen del Instituto está basada en el testimonio de Javier Villanueva. Entrevista con Mariano Plotkin y Federico Neiburg, Buenos Aires, 2/11/2001.

³⁷ Arnold C. Harberger, “Good Economics”.

tras, y a la mayor concentración de cafés y librerías), pasó a albergar los centros de artes. En otra sede, ubicada en el barrio residencial de Belgrano, se ubicaban los centros de ciencias sociales. Originalmente, la sede de Belgrano sólo consistía en el Centro de Investigaciones Económicas, dirigido por Herschel primero y más tarde por Guillermo Edelberg, un ingeniero que en los años 50 había trabajado en la industria automotriz en los EE.UU. y que luego obtendría un título de posgrado en Negocios en Harvard. Una tercera sección estaba destinada a las investigaciones neurológicas. Hacia 1968, el Itdt se componía ya de nueve centros, seis en la sección de ciencias sociales y tres en la de arte.

Guido Di Tella ofreció la dirección del Itdt a Oteiza, al tiempo que contrataba a algunos economistas conocidos suyos (Herschel, Villanueva y Eduardo Zalduendo, entre otros) como investigadores del CIE. A partir de allí se conformó un patrón de reclutamiento basado en algunos factores clave. Los nuevos investigadores eran jóvenes graduados, por lo general en Ciencias Económicas, con interés en la investigación y en perfeccionarse en el exterior. Pero tan importante como esto, todos los miembros de la primera generación de investigadores habían establecido un vínculo previo con alguno de los dos hermanos Di Tella (Torcuato hijo y Guido) a través de la militancia política universitaria antiperonista. Durante el régimen de Perón, la oposición universitaria se articulaba básicamente alrededor de dos grupos: el Humanista, de tendencia democristiana, y el Reformista, de tendencia más bien liberal de izquierda³⁸. Estos grupos permanecieron aliados en la oposición durante el gobierno peronista. Al caer el Peronismo, esta alianza (como tantas otras) estalló y las disputas entre ambas tendencias se tornaron irreconciliables. Los hermanos Di Tella, ambos egresados de la Facultad de Ingeniería de la UBA, habían tenido una participación activa en estos grupos: Guido en el Humanismo y Torcuato en el Reformismo. La fuerza de las redes de relaciones personales estructuradas en la vida universitaria puede percibirse en la coexistencia en el Itdt de personas de orígenes políticos que poco después serían incompatibles. Cabe destacar, sin embargo, que esta convivencia parece haber sido más fácil entre los economistas del CIE que entre los sociólogos del Centro de Investigaciones Sociales, creado poco después. Esto fue así porque los economistas fueron capaces de generar una identidad de “técnicos” que operaba más allá de la política. Los sociólogos del Instituto estaban mucho más politizados y esto en parte impidió el diálogo y la realización de proyectos conjuntos entre miembros del CIE y del CIS³⁹.

³⁸ Había también otros grupos relevantes, entre ellos los ligados al Partido Comunista.

³⁹ Entrevista a Alberto Petrecolla, Federico Neiburg y Mariano Plotkin, Buenos Aires, 20/10/2001.

Entre los primeros reclutados para el CIE había quienes lo fueron mientras estaban ya realizando sus estudios en el exterior, en muchos casos con becas otorgadas por el recientemente creado Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Tal fue el caso, por ejemplo, de Adolfo Canitrot, egresado de la Facultad de Ingeniería, donde había trabado amistad con Guido, a pesar de haber militado en el Reformismo. Aun antes de terminar sus estudios, Canitrot había decidido dedicarse a la economía. Tras realizar el curso de la Cepal, obtuvo una beca del Conicet para estudiar en la Universidad de Stanford. Después del segundo año del doctorado, cuando se le notificó que su beca no sería renovada, decidió solicitar la ayuda de su ex compañero Guido Di Tella, quien le otorgó una beca del Itdt (con fondos de la Fundación Ford). Al regresar a Buenos Aires, Canitrot se incorporó al CIE⁴⁰. En otros casos, el Itdt enviaba a jóvenes becados con el compromiso de completar el doctorado, caso contrario no serían readmitidos al Instituto.

Aunque teóricamente independiente de la empresa familiar, el Itdt dependía de una Fundación creada al efecto y mantenida bajo el control de los descendientes de Torcuato. Nominalmente estaba presidida por su viuda, pero de hecho funcionaba bajo el control de Guido. Otros miembros del consejo directivo de SIAM, tales como Guido Clutterbuck, Torcuato Sozio y Mario Robiola (además de Torcuato Di Tella hijo) también lo eran de la Fundación. Ésta fue establecida con dos objetivos. Por un lado, se trataba de mantener cierta independencia del Itdt respecto de la empresa familiar, al tiempo que se facilitaba el apoyo financiero que ésta le otorgaba. Pero, por otro lado, dado que la Fundación era la propietaria del paquete accionario de Siam (acciones que constituían una parte sustancial del patrimonio del Itdt), la existencia de aquella aseguraba que la empresa permanecería en manos de la familia evitando, por medio de la misma operación, posibles problemas sucesorios en el futuro. El apoyo financiero inicial otorgado al Itdt proveniente de la Fundación fue rápidamente complementado por otras fuentes provenientes de organismos nacionales y extranjeros, públicos y privados, al tiempo que el Instituto expandía espectacularmente sus áreas de acción, el número de investigadores y el presupuesto.

La primera “Memoria y Balance” publicada por la institución (1960-1962) informaba que el presupuesto total de la misma ascendía a poco más de \$71 millones, de los que la Fundación Di Tella había proporcionado aproximadamente el 70%. El resto incluía fondos provenientes de la Fundación Ford (20%) y del CIF (5,6%). Este primer presupuesto reflejaba bien el perfil singu-

⁴⁰ Entrevista a Adolfo Canitrot, Mariano Plotkin, Buenos Aires, 29/11/2001.

lar que adquiriría la institución, financiada con recursos privados tanto internos como externos, así como con recursos provenientes del gobierno nacional. También cabe destacar la creciente importancia de agencias del gobierno de los EE.UU., como la AID o el National Institute of Health, y de organismos internacionales tales como el BID como fuentes de financiamiento, tanto para proyectos específicos como para inversiones de infraestructura.

En 1963 se habían agregado dos nuevos centros: el Centro de las Artes de Expresión Audiovisual (CAV) en la sección de arte, y el Centro de Sociología Comparada (CSC, posteriormente rebautizado como Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS) en la de ciencias sociales, aparte de una Biblioteca, un Departamento de Becas y la Editorial del Instituto. En ese año la Fundación Ford y la Fundación Di Tella habían contribuido con cifras equivalentes (aproximadamente el 30% del total de las contribuciones en ambos casos). Otra fuente importante de fondos provenía de la Fundación Rockefeller (21% del total), destinados al Centro Latinoamericano de Altos Estudios Musicales y a la puesta en marcha del CSC. La contribución del CFI y de otras agencias estatales se había reducido a poco menos del 3,5% del total⁴¹. Respecto de los gastos, el CIE se llevaba casi un 40% del total, seguido por el CAV, que representaba un 21% aproximadamente. Los salarios pagados por el CIE eran sustancialmente más elevados que los de los otros centros de ciencias sociales y probablemente que los de los centros de arte⁴².

El principal objetivo del Itdt era “promover el estudio y la investigación de alto nivel, en cuanto atañe al desarrollo científico como cultural y artístico del país; sin perder de vista el contexto latinoamericano donde está ubicada la Argentina”. Sin embargo, la promoción del arte y la ciencia no eran fines en sí mismos. Lo que se proponía el Itdt era, a través de ellos, contribuir a “recuperar la confianza en las posibilidades creadoras de la comunidad”⁴³. Ahora bien, si el desarrollo entendido en sentido amplio era no solamente un objetivo deseable, sino posible, y a relativamente corto plazo, había que generar motores que aceleraran el proceso. Esto implicaba, fundamentalmente, vencer las resistencias que los “usos culturales arcaicos” y la inestabilidad política propia de la región oponían al desarrollo. En efecto, a pesar de que a los ojos de los miembros del Itdt la Argentina contaba con ventajas respecto de otros países de la región en términos de capital humano y modernidad cultural, los

⁴¹ Instituto Torcuato Di Tella, “Memoria y balance, 1960-1962” y 1963.

⁴² En 1968, el salario de un investigador jefe de CIE era de US\$ 720 al mes, más US\$ 18 por año de antigüedad. Un asistente de investigación ganaba US\$ 200 al mes y la secretaria del director US\$ 250. Un becario ganaba US\$ 350 al mes.

⁴³ Instituto Torcuato Di Tella, “Memoria y balance, 1960-1962”, p. 2.

obstáculos existentes no eran menores⁴⁴. Según una publicación del Instituto, dentro de la realidad argentina se destacaban los siguientes aspectos: “El daño psicológico por la crisis actual; la falta de confianza en su capacidad creativa que sufre el país desde años atrás; la extrema polarización política, con su correspondiente desconfianza entre las personas; y cierta dificultad por formación y tradición cultural, para el trabajo de equipo”⁴⁵. El Itdt se proponía precisamente superar esos obstáculos constituyéndose a sí mismo como uno de esos motores o polos de modernización que impulsarían el desarrollo por medios racionales, ubicados más allá “de los vaivenes de las crisis políticas”⁴⁶. En la visión de la nueva élite, la política aparece constituida como el espacio de la irracionalidad que debía ser superado por los saberes técnicos.

A efectos de contrarrestar estas cargas atávicas, el Itdt debía ser una institución novedosa “por el espíritu que la anima y la manera de encarar los problemas”. Esto implicaba, en especial, una acción sobre el lenguaje: había que desprenderse “de un lenguaje viejo que no responde a nuestra realidad actual, ni mucho menos a las necesidades de nuestra evolución futura dentro de un mundo en rápido proceso de modernización creativa”⁴⁷. Este nuevo idioma, técnico y políticamente neutro, era el de la economía y el de las ciencias sociales que la institución se proponía divulgar, echando mano de medios también novedosos, como la televisión, los audiovisuales o la publicación de documentos de trabajo. Por otra parte, la labor del Itdt estaba claramente orientada a la “modernización” del Estado. Entre los centros que se crearon a lo largo de la década del 60 estaba el Centro de Investigaciones de Administración Pública (Ciap) que, según Oteiza, constituía una posibilidad “a largo plazo de contribuir y construir un sector público que permita más adelante al país evolucionar hacia otras etapas sólo posibles en países con verdade-

⁴⁴ La imagen de Argentina como país latinoamericano y al mismo tiempo diferente del resto de la región era un componente esencial del “imaginario del Di Tella”. En un documento interno del CIE, se lee: “Argentina como país líder en el plano cultural latinoamericano tiene la obligación de crear standards elevados para la labor intelectual, contribuyendo así a elevar la capacidad pensante de la región”. “Anteproyecto de normas que regirán las relaciones de los centros asociados con el Itdt”, 31 de enero de 1967, Archivo Itdt. Es necesario decir que buena parte de la investigación realizada para este artículo se basa en el examen de las cajas que forman el Archivo Itdt, depositado en la biblioteca de la Universidad Torcuato Di Tella. Esas cajas no tienen número o identificación de ninguna clase.

⁴⁵ Instituto Torcuato Di Tella, “Memoria y balance correspondiente a los años 1960-1962”, p. 2

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 1.

⁴⁷ Instituto Torcuato Di Tella, “Memoria y balance correspondiente al año 1963”.

ros Estados”⁴⁸. O, como sostenía en otra carta, “Necesitamos [acrecentar] en nuestros países élites con capacidad creativa y con aptitudes para guiar a nuestras sociedades a través de procesos acelerados de cambios”⁴⁹. El Itdt intentaba conservar una imagen insular respecto de la convulsionada política del país.

La actividad del Itdt estaba fundaba sobre un diagnóstico respecto de la naturaleza de la crisis argentina. Esta crisis se originaba en una asincronía entre las potencialidades reales del país y ciertos rasgos culturales en los que se manifestaba el subdesarrollo⁵⁰. Frente a este dilema, Oteiza proponía “encarar un nuevo nacionalismo modernizante creativo y tecnocrático”, diferenciándolo del nacionalismo de tinte tradicionalista o populista por un lado, y del liberalismo doctrinario por el otro⁵¹. Además, el nacionalismo que proponía Oteiza estaba fuertemente teñido de latinoamericanismo. Esta singular síntesis entre nacionalismo y modernización tecnocrática, que encapsulaba los rasgos fundamentales de algunas corrientes dentro del desarrollismo, se ilustra bien en el siguiente fragmento del texto de un audiovisual destinado a publicitar las actividades del Instituto y que, significativamente, sería grabado en inglés:

No hay dificultad mayor, en los países en crecimiento, que la transformación de una estructura mental apegada a la inmovilidad, el *statu quo* o la pueril certeza de que todo tiempo mejor es el que ha pasado [...] Cuando los países alejados de los centros de poder político y económico mundiales, comienzan a recorrer el duro camino de su propia realización, encuentran en su mismo seno las resistencias más enconadas a un proceso de modernización que debe necesariamente abolir todo lo que haya caducado [...] En este panorama de incontenible dinamismo es necesario señalar la importancia fundamental que como factores de cambio tienen la investigación científica y tecnológica y la creación y experimentación artística, productos mayores de un determinado estadio cultural⁵².

⁴⁸ Carta de Oteiza a Torcuato Di Tella, 12/2/1968. Archivo Itdt.

⁴⁹ Carta de Oteiza a Aníbal Barreto, 10/12/1965. Archivo Itdt.

⁵⁰ Este diagnóstico, que tenía como palabra clave “asincronía”, compartía las líneas generales que, desde el Instituto de Sociología de la UBA, proponía Gino Germani. Vale recordar que el propio Germani mantenía una influencia constante en la planificación de las actividades del Centro de Sociología Comparada del Itdt, incorporándose formalmente al mismo durante algún tiempo.

⁵¹ Decía Oteiza: “Resulta en la práctica casi imposible no entrar en conflicto con el nacionalismo tradicional. Evidentemente, nuestra posición que es en realidad más popular, ya que aceptaríamos con entusiasmo cualquier gobierno salido de mayoría auténtica, molesta a un nacionalismo que en realidad es conservador y aristocratizante...” Carta de Oteiza a Torcuato Di Tella, 11/6/1968. Archivo Itdt.

⁵² Archivo Itdt.

Esta idea de modernidad que el Instituto promovía y proyectaba no estaba exenta de tensiones. La modernidad tecnocrática propuesta por Oteiza no correspondía a ciertas interpretaciones de las actividades promovidas por los centros de artes que eran vistas, por críticos pertenecientes tanto a la derecha como a la izquierda, como ejemplos de frivolidad cuando no, en el caso de los primeros, de subversión ideológica y cultural⁵³. Estas tensiones, que se manifestaban también dentro del Itdt mismo, entre los centros de ciencias sociales, en particular el CIE, y la sección de arte (y también, aunque en menor medida, entre el CIE y el CIS), tendrían su punto culminante cuando, tras el golpe de estado de 1966, investigadores del CIE pasaron a ocupar posiciones de importancia en la administración económica nacional, mientras el mismo gobierno al cual éstos pertenecían censuraba las actividades promovidas por los centros de artes⁵⁴.

El Itdt también era muy cuidadoso en cuanto a la imagen que proyectaba en el espacio público nacional. Al respecto se organizó una campaña de promoción de imagen que incluía programas de radio emitidos por Radio Municipal sobre temas de actualidad, y entrevistas a investigadores. El Itdt tenía además contactos fluidos con los medios de prensa “modernos”. En 1968 se hacía llegar regularmente material informativo sobre el Itdt a 10 periodistas de *Primera Plana*, 8 de *Confirmado*, 7 de *Panorama* y 5 de *Análisis*. Por otro lado, había un seguimiento muy cercano de lo que se publicaba sobre el Itdt (particularmente sobre la controvertida sección de arte), contrarrestándose con notas en los medios cualquier artículo periodístico que proyectara una imagen negativa o al menos no considerada adecuada.

Otra fuente de preocupaciones para los directivos del Itdt estaba relacionada con el propio nombre de la institución. El hecho de que el Itdt estuviera asociado al nombre de una familia, y que al menos nominalmente fuera presidido por la viuda de quien le otorgaba el nombre a la institución, remitía a prácticas asociadas a la caridad tradicional que no eran compatibles con la imagen de “modernidad tecnocrática” que se aspiraba proyectar. Prueba de esto es la cantidad de cartas con solicitudes de ayuda recibidas por el Itdt en sus primeros años de vida, enviadas por instituciones tales como escuelas, iglesias e incluso individuos (incluyendo algún poeta igno-

⁵³ Para una visión desde la izquierda, véase la película “La hora de los hornos” de Fernando “Pino” Solanas. La reacción desde la derecha se materializó en forma de censura a algunas exhibiciones del Itdt. Oteiza fue procesado por el contenido de una de ellas.

⁵⁴ Algunos economistas temían que, a causa de las actividades de los centros de arte, el gobierno cerrara todo el Itdt. Entrevista a Mario Brodersohn, Mariano Plotkin y Federico Neiburg, Buenos Aires, 30/11/2001.

to de origen italiano que buscaba ayuda para viajar a Europa apelando a la “italianidad” de “Donna María”, la viuda de Di Tella), y que eran puntualmente rechazadas por Oteiza. Vinculado con lo anterior estaba también la preocupación de evitar cualquier asociación pública de la institución con la existencia de un “clan Di Tella”⁵⁵.

A pesar de que tanto el Instituto como la Fundación estaban bajo el control de la familia Di Tella, durante la primera década la figura central en el funcionamiento interno y en la gestión de su imagen externa fue Enrique Oteiza, un individuo singular entre sus colegas de profesión. Al hacerse cargo de la dirección ejecutiva del Itdt contaba con poco más de 30 años y exhibía una rara amplitud de intereses, fundada en una variedad de conocimientos artísticos y culturales. Oteiza contribuyó de manera decisiva para dar al Itdt un perfil definido. Sabía delegar, pero al mismo tiempo conservaba las riendas de la institución, pudiendo entenderse con igual soltura con artistas de vanguardia y con científicos sociales. Por otra parte, buscaba transmitir en la intensidad y en el estilo de su gestión institucional un sistema de ideas y de prácticas consagrado en los EE.UU.: el “management” (al cual se refería constantemente en inglés) construido justamente en la confluencia entre las dos áreas de su propia formación básica: la ingeniería y la economía⁵⁶.

En este sentido, el accionar del Itdt debe ser también entendido en el contexto más amplio de la generación de mecanismos de consagración y legitimación propios del campo de las ciencias sociales internacionalizadas. El primero de estos mecanismos estaba asociado a la exigencia de títulos de posgrado en el exterior, particularmente en el caso de los economistas, de un “Ph.D.” obtenido en una universidad norteamericana, lo cual pasaba a ser requisito indispensable para ser incluido en el plantel de investigadores del Itdt.

⁵⁵ Cuando en 1963 la revista *Todo* publicó un artículo sobre el Itdt en el que se hablaba del “Clan Di Tella”, ocupándose de las relaciones entre el Itdt y la empresa familiar, una nota sin firma (probablemente escrita por Guido Di Tella) le llamaba muy seriamente la atención a Oteiza sobre esta cuestión, ordenando que se iniciara una campaña de prensa en revistas como *Primera Plana* para contrarrestar esa imagen indeseada. Archivo Itdt.

⁵⁶ Una buena ilustración de la forma en que Oteiza buscaba imponer ese estilo institucional puede leerse en un fragmento de una carta dirigida a la secretaria de la Editorial del Instituto, el 23/1/67: “[...] Conceptualmente es útil que dividamos los problemas de la editorial en problemas de producción, comercialización, y económico financieros. El buen desenvolvimiento de estas tres áreas requiere por parte suya fundamentalmente tareas de ‘management’: o sea, supone que lo más importante será que Ud. pueda planear, coordinar, dirigir y controlar actividades [...] Finalmente, he llegado a la conclusión de que dada la magnitud de la editorial debo enviarla a algún curso de *management*, adecuado por su nivel y contenido, a las necesidades de la Editorial [...] Ya no sirven más los métodos intuitivos que antes podían ser suficientes [...]”. Archivo Itdt.

Como señalaba Oteiza en una carta a Torcuato Di Tella fechada en febrero del 68, para él (Oteiza) el “degree” (sic) “es la única forma de control de performance a distancia”⁵⁷. Los estudios en el exterior (particularmente en Europa) habían constituido un elemento central en la educación de las élites argentinas desde el siglo XIX. Sin embargo, estos viajes al Viejo Mundo habían tenido por lo general el sentido de un “baño de cultura” en el que la obtención de un título era vista, en todo caso, como algo secundario. Para las nuevas élites que el Itdt intentaba formar, el doctorado en el exterior (particularmente en los EE.UU.) era un signo de prestigio que iba más allá del contenido de los conocimientos adquiridos; constituía un emblema.

El contenido simbólico de las exigencias de títulos y la mímica de modelos norteamericanos fueron notados de manera crítica en las conclusiones de un informe de consultoría acerca del funcionamiento del CIE encargado por las autoridades del instituto al sociólogo Justino O’ Farrell. Éste decía que uno de los problemas que tenía que confrontar el CIE era el peso excesivo otorgado “al preciosismo administrativo, a la reafirmación de prestigio, el que no es nada más que un recurso, al reclutamiento de técnicos, etc., a costa de una policy (sic) de ‘colaboración’ y de ‘participación’ autodinamizante...”⁵⁸. La admiración manifiesta por los modelos americanos de eficiencia académica entraba en contradicción con un claro “antiyanquismo”, también manifiesto en la correspondencia de Oteiza. Constantemente se enfatizaba la necesidad de buscar modelos y redes alternativas en Europa⁵⁹. La tensión entre el modelo de funcionamiento interno y la ideología que, al menos Oteiza, atribuía al Itdt no era privativa del mismo, sino que como hace ya más de dos décadas señalará Richard Morse, constituía una de las paradojas del proceso de modernización cultural en

⁵⁷ Carta de Oteiza a Torcuato Di Tella, 20/2/68. Archivo Itdt.

⁵⁸ Justino O’ Farrell, “Perfil de análisis del Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella”, mimeo s/f, Archivo Itdt. Vale la pena notar que el texto está poblado de anotaciones manuscritas de Oteiza resaltando la importancia de diversos puntos. Por otro lado, el hecho mismo de haber encargado la consultoría puede ser visto como parte del sistema de prestigio con el que los directivos buscaban impregnar a la institución.

⁵⁹ En una carta dirigida al sociólogo e historiador Oscar Cornblit (entonces en Oxford), fechada el 22 de abril de 1968, por ejemplo, Oteiza expresa entre otros conceptos: “Creo que lo que allí está pasando es muy útil, en primer lugar para Estados Unidos mismo, para ayudar a disipar algo del terrible fariseísmo que siempre ha existido allí, y que los hacía negar la existencia de problemas para todos nosotros claros como el sol. En segundo lugar va a ser útil, me parece, para países como el nuestro, ya que al deteriorarse la existencia de la imagen de “heaven” que existía años atrás respecto a USA y al Uruguay, por ejemplo, puede ser que nos dediquemos más a tratar de solucionar nuestros propios problemas sin el fácil escape del ‘raje’”. Archivo Itdt.

América Latina que el Itdt parecía encarnar mejor que ninguna otra institución en la Argentina⁶⁰.

Pero el énfasis puesto en la obtención de doctorados en los Estados Unidos tenía una dimensión adicional, ya que la inserción del Itdt en una vasta red de relaciones internacionales fue otro de los objetivos buscados desde el comienzo de manera muy activa. En este sentido, el envío de personal a realizar estudios de posgrado en el exterior servía además como mecanismo de auto-reproducción, ya que permitía afianzar los vínculos que posibilitaban obtener financiamiento para seguir enviando gente a hacer sus doctorados afuera, y para facilitar la venida de investigadores norteamericanos, lo que era ampliamente publicado en los diarios locales más importantes. Un ejemplo de cómo funcionaban estas estrategias en los años iniciales del Itdt puede verse en las instrucciones que Oteiza le enviara en octubre de 1962 a José María Dagnino Pastore, entonces estudiante en Harvard, a quien se intentaba reclutar. Al enterarse que Dagnino Pastore asistiría a una conferencia en Washington, Oteiza le envió una larga lista de personalidades con las que debía entrevistarse en nombre del Instituto a los efectos de establecer contactos, incluyendo funcionarios de diversos organismos internacionales y de fundaciones. Mientras tanto, Oteiza se involucraba fuertemente en desarrollar contactos institucionales con universidades y fundaciones, en particular la Ford Foundation, la Brookings Institution y la Rockefeller Foundation. Esta búsqueda de inserción internacional fue sumamente exitosa, al punto de que el Instituto se convirtió en un referente mayor para cualquier proyecto internacional que involucrara instituciones de América Latina⁶¹. A medida que la situación del Itdt en los circuitos internacionales se fue consolidando, la dirección del mismo (Oteiza en particular) se volvió más selectiva respecto de las instituciones con las que buscaba vincularse. Así, hacia mediados de los 60, Oteiza decidía que la Organización de Estados Americanos, con la que en años anteriores había intentado relacionar al Itdt, tenía por ese entonces una imagen no demasiado buena entre círculos progresistas, donde se la veía como un apéndice de la política exterior de los EE.UU. y, por lo tanto, constituía una institución de la que convenía mantenerse alejado para no perjudicar la imagen del Itdt.

⁶⁰ Importa destacar que en 1966, por ejemplo, de 20 publicaciones del CIE, 16 son en inglés.

⁶¹ Tal como señalaba Oteiza a un funcionario de la Ford en 1968, “pareciera que las instituciones americanas que solicitan apoyo de las fundaciones consideran un activo el ser capaces de decir que alguna institución latinoamericana está participando en sus proyectos”. Este ambiente favorecía no sólo el envío de investigadores y estudiantes al exterior, sino la recepción de un número considerable de investigadores extranjeros y doctorandos de universidades norteamericanas.

El CIE y la constitución de élites estatales

Los Ph.D. que volvían de los EE.UU. pasaban a formar parte de una nueva élite no sólo académica, sino además (al menos potencialmente) estatal. Desde el principio, el Di Tella había establecido una relación estrecha con el Estado basada en contratos establecidos entre el Instituto y las nuevas agencias, tales como el Conade y el CFI. El Estado constituía un interlocutor y al mismo tiempo un cliente del Itdt. La intensidad de esta relación era tal que, por ejemplo, la dirección de la institución consideraba natural que el Itdt se hiciera cargo de todos los proyectos vinculados a la economía, promovidos a nivel estatal y provincial. Oteiza mantenía actualizada una carpeta con la lista de proyectos oficiales en curso, indicando cuáles podían estar a cargo del CIE, y hacía notar su malestar cuando proyectos que él consideraba que debían ser asignados al centro lo eran a otras instituciones. Los Ph.D. del Di Tella constituían una élite disponible para ser incorporados al Estado en cualquier momento, y así se percibían a sí mismos⁶². Esta alianza era promovida además por el tipo de proyectos que interesaban institucionalmente al Itdt. Con muy pocas excepciones, las investigaciones llevadas a cabo en el CIE estaban vinculadas a la economía pública y la política económica.

El reclutamiento de técnicos, y especialmente de economistas, fue una característica del Estado desarrollista posterior a 1956. Sin embargo, la presencia de técnicos se ampliaría y consolidaría bajo el gobierno surgido luego del golpe de estado de 1966. A pesar de que aún no ha sido realizada una investigación empírica seria sobre las transformaciones del campo estatal en ese período, parece indudable que hubo un aumento sensible en la demanda de cuadros técnicos. Entre éstos, varios de los que ocuparían posiciones centrales eran miembros del Itdt, iniciándose una dinámica que se mantendría en los años sucesivos: la alternancia de personal del Instituto entre la función pública, la pertenencia a la institución (o a otras semejantes), períodos en el exterior, en la academia o en empresas privadas.

La trayectoria de dos individuos ilustra de manera ejemplar el lugar ocupado por el Itdt en la reconfiguración del campo de los economistas en la Argentina de esos años y, en especial, los vínculos entre la adquisición de capital académico en universidades norteamericanas, la generación de vínculos con organismos internacionales, con empresas y con el Estado, y el lugar del Itdt en la creación de esa nueva élite estatal.

⁶² “El Di Tella recibía una cantidad de proyectos que le enviaban los cuerpos del gobierno. En el gobierno, si uno armaba un proyecto decía: ‘¿Quién lo puede hacer? Llamémoslo al Di Tella’. Era inevitable”. Entrevista con Canitrot citada. Otros investigadores del Itdt expusieron opiniones semejantes.

Alieto Guadagni se graduó en la UBA como contador público en los años 50 (antes de la creación de la licenciatura). Sin embargo, desde temprano había mostrado interés por la economía política. Por eso, durante los años 1952 y 1953, paralelamente a sus estudios universitarios, tomó cursos en la Escuela Superior de Economía, organizada por lo que luego sería la Universidad Católica Argentina. Mientras tanto, militaba en política universitaria en la corriente Humanista, donde conoció a Guido Di Tella. Una vez completados sus estudios universitarios, Guadagni se empleó como contador en la empresa de productos alimenticios Sasetru. Poco después, en 1958, abandonaba el puesto para tomar un curso de posgrado en economía política en Santiago de Chile, a donde viajó becado por la UBA. Al retornar de Chile, Guadagni obtuvo una beca externa del Conicet, lo que le permitió inscribirse en el programa de doctorado en economía de la Universidad de California en Berkeley. Como la beca no incluía pasajes para la familia del beneficiario, acudió a Guido Di Tella, quien financió los pasajes de su esposa e hija. A partir de ese momento, Guadagni fue incorporado al Itdt, a donde ingresó formalmente luego de su retorno de los Estados Unidos en 1964.

A poco de producirse el golpe de estado de 1966, Elías Salimei, el antiguo patrón de Guadagni en Sasetru, fue nombrado ministro de Economía. Pronto, el nuevo ministro convocó a Guadagni a formar parte de su equipo en un cargo de jerarquía. Guadagni, a su vez, llevó consigo a varios de sus colegas del Itdt (incluyendo a algunos que habían ocupado cargos técnicos en el gobierno depuesto). Esta incorporación casi masiva de investigadores del Instituto al Estado para ocupar cargos importantes en momentos en que éste estaba en manos de un gobierno militar de características dictatoriales, generó agitados debates dentro de la institución. Tras acaloradas discusiones, se decidió dejar a los miembros del CIE en “libertad de acción”, para que cada cual obrara según su parecer⁶³. A partir de ese momento (y hasta el día de hoy), Guadagni y otros estarían alternativamente ocupando funciones públicas de diverso grado de importancia, sin abandonar nunca del todo sus cargos de investigadores en el Itdt, al que retornaban cuando la perenne inestabilidad política argentina los forzaba a abandonar la gestión de gobierno.

Durante los años 70, Guadagni y dos ex colegas del Itdt, quienes también ocuparon cargos públicos de importancia (incluyendo el Ministerio de

⁶³ Enrique Oteiza recuerda que los sociólogos eran los más reacios a la incorporación de investigadores al Estado. Cuando cuestionaron a los economistas por su actitud, éstos respondieron que aceptaban los cargos “porque nosotros conocemos algo que ustedes no conocen, que es la diferencia entre la demanda efectiva y una demanda teórica. Cuando ustedes tengan una demanda efectiva y digan que no, bueno, ahí hablamos”. Entrevista a Enrique Oteiza, Mariano Plotkin, Buenos Aires, 9/11/2001.

Economía), José María Dagnino Pastore y Mario Brodersohn, establecieron una consultora financiera que tenía la característica de que en cualquier momento dado alguno de los tres directores estaba ocupando cargos públicos, o bien tenía buenas posibilidades de acceder a ellos sin importar el color político del gobierno de turno⁶⁴. El caso de Alieto Guadagni representa, pues, un buen ejemplo de cómo el Itdt se constituyó en un articulador de la circulación de los economistas entre la academia, la gestión estatal y el mundo de los negocios.

Otro ejemplo igualmente ilustrativo es el de Juan Carlos De Pablo, aunque su paso por el Itdt fue más fugaz y periférico. Perteneciente a una generación más joven que la de Guadagni, De Pablo se convertiría a partir de los años 70 en uno de los comentaristas más conocidos sobre temas económicos en los medios. A diferencia de la mayoría de los miembros de la primera generación de investigadores del Itdt, De Pablo no era graduado de la UBA sino de la Universidad Católica Argentina (UCA), donde obtuvo el título de licenciado en economía. Allí había sido alumno de José María Dagnino Pastore, quien acababa de regresar de los Estados Unidos con un Ph.D. de Harvard y que por ese entonces se había incorporado como investigador del Itdt. A través de un compañero de estudios de UCA, De Pablo consiguió un puesto de calculista en el Conade. Allí conoció a Julio Berlinsky y a Felipe Tami, ambos futuros investigadores del CIE. Por otro lado, su paso por el Conade le permitió trabar conocimiento con algunos prestigiosos economistas norteamericanos que asesoraban al organismo y que luego lo recomendarían para su ingreso en Harvard.

Dagnino Pastore consiguió para De Pablo un puesto de asistente de investigación en el Itdt con la promesa implícita de que el Instituto le otorgaría una beca para realizar estudios de doctorado en los EE.UU. En 1965, Dagnino Pastore abandonaba el Itdt al ser contratado por la recientemente fundada Fiel. De Pablo acompañó a su jefe y mentor a la nueva institución, que es la que finalmente le financió sus estudios en Harvard. De vuelta al país, nuevamente acompañó a Dagnino Pastore en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y luego en el de la Nación, en 1969. Allí se desempeñaba bajo las órdenes directas de otros “ditellianos”: Mario Brodersohn y Héctor Dieguez. Mientras tanto, Eduardo Zalduendo era nombrado director del Conade. Estos pasos alternativos por la academia (De Pablo sería también docente en Idea, en la UCA y en la UBA), el periodismo (se desempeñó en *El Cronista Comer-*

⁶⁴ Información obtenida a través de entrevista a Alieto Guadagni, Mariano Plotkin, Buenos Aires, 24/10/2001.

cial y en otros medios periodísticos, y tendría espacios propios en la TV y en la radio), en la gestión estatal y en los negocios (su principal fuente de ingresos ha provenido de una consultora), le ha permitido generar contactos en diversos espacios y mantenerse más o menos a salvo de los vaivenes políticos, amparado en su condición de “técnico”⁶⁵.

Conclusiones

Hacia fines de la década de 1960, el Di Tella entraba en un período de rápida decadencia. La empresa que lo sostenía entró en crisis y fue finalmente nacionalizada. El Itdt, a pesar de un subsidio importante otorgado por la Ford Foundation en 1968, debió reducir drásticamente su nivel de operaciones. Una combinación de factores, que incluía los problemas económicos mencionados, una política cultural cada vez más represiva llevada a cabo por el gobierno militar establecido en 1966 y las transformaciones que estaba viviendo el campo de las artes en la Argentina, forzó el cierre de los Centros de Arte en 1970, mientras se achicaban los de ciencias sociales. Muchos investigadores fueron dejados cesantes y se limitó la contratación de nuevo personal. Sin embargo, el Itdt logró sobrevivir, aunque perdiendo el lugar central que se había construido en el campo de las ciencias sociales. A principios de la década de 1990, el Instituto fue relegado a una situación de marginalidad aún mayor con la creación de la Universidad Torcuato Di Tella (Utdt). Aunque algunos investigadores “viejos” del Instituto fueron incorporados al cuerpo docente de la universidad, la mayoría de ellos fue desplazada por una nueva élite de economistas jóvenes, buena parte de ellos educados en la Universidad de Chicago y portavoces de las ideas neoliberales. Esta nueva élite ocupaba, sin embargo, un lugar similar entre la academia, los negocios y el Estado al de aquella que venía a reemplazar. Aunque el sistema de creencias que ahora sustentaba a los economistas de la Utdt ciertamente era diferente, la continuidad de la historia del Itdt podría servir de hilo conductor para un estudio de la evolución más reciente de las relaciones entre élites intelectuales y élites estatales en la Argentina. Sin embargo, antes que abundar en estas historias más recientes, que merecerían varios artículos más, creemos mejor concluir este texto volviendo a nuestro tema central: la articulación entre la construcción de un espacio nuevo para los saberes económicos en la Argentina de los años sesenta y la aparición de una élite intelectual-estatal poseedora de conocimientos específicos

⁶⁵Véase Juan Carlos De Pablo, *Apuntes a mitad de camino. Economía sin corbata*, Buenos Aires, Macchi, 1995.

que, buscando legitimarse en la autonomía de la ciencia, dependía, paradójicamente, de la existencia de pasajes entre los mundos de la gestión estatal, la academia y los negocios.

La imagen que tal vez mejor sintetiza la transición al nuevo mundo de la economía y de los economistas de los años sesenta tiene como principal protagonista a Raúl Prebisch y permite evocar un momento clave en la consagración de los nuevos especialistas como figuras públicas capaces de interpretar, en tanto “economistas”, los dilemas nacionales. Esta imagen se sitúa a principios de 1956, poco después de que presentara a las autoridades de la “Revolución Libertadora”, a pedido de éstas, una serie de documentos sobre el estado de la economía nacional que debían pautar la “recuperación” en el post-peronismo.

En medio de los agitados debates públicos que originó la presentación del llamado “Plan Prebisch” (algunos tuvieron lugar en auditorios universitarios, fueron reportados por medios masivos como la radio y la TV), el escritor nacionalista Rodolfo Irazusta, ofendido por unos comentarios de Prebisch desmereciendo sus críticas, lo retó a un duelo de espadas. La primera reacción del viejo profesor fue aceptar el desafío, designando formalmente a sus padrinos. Algunas semanas después, sin embargo, la posibilidad de que Prebisch participara de ese viejo ritual de la política argentina se desvaneció cuando sus padrinos divulgaron una nota en la que declaraban no creer que una disputa sobre números referentes a la balanza comercial de un país debiese ser dirimida en un duelo de espadas⁶⁶.

En ese momento de transformaciones en la sociedad y en la cultura argentinas, la economía y los economistas ocupaban lugares ambiguos. Los avatares del debate invocan, en pequeña escala, algunas de las virtualidades de ese espacio tratadas en extenso a través de la historia del Itdt. Delinean dos momentos en las relaciones entre élites intelectuales y élites estatales en el país: de un lado, diferencias sobre el estado de la economía nacional interpretadas como cuestiones políticas (según una concepción de la política que la relaciona con el honor y con las relaciones personales); de otro lado, la imposición por parte de un grupo de especialistas de un nuevo lenguaje, marcado por la neutralidad de los números y de la ciencia. Sugieren, también, un espacio académico agudamente politizado en el que, paradójicamente, la independencia y la ciencias se tornan valores socialmente apreciados. En fin, revelan un creciente interés público por la opinión de los economistas, que se dirigen, por primera vez como tales, a grandes audiencias.

⁶⁶ Los padrinos designados por Prebisch fueron Eustaquio Méndez Delfino y Julio H. Silva. Véase Delgado, “Historia del Plan Prebisch”, *Primera Plana*, 253: 36.

Consistencias transterritoriales del capitalismo actual: elitismo, intelectualismo y Estado-nodal en Colombia^{*}

Fabián Acosta Sánchez / Filósofo, Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes; profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. fracosta9@yahoo.es

Los fenómenos relativamente recientes de reforma estructural de lo estatal, entiéndase este como aparato de Estado o como Estado a secas, comportan, por sí mismos, una serie de transformaciones sintácticas que podrían definirse, a manera de aproximación, como de absorción semántica. Algunos de sus ejes lingüísticos claves, tales como: “cambio estructural”, “desregulación”, “participación”, “modernización”, han sido resemantizados eficientemente dentro de un conjunto de prácticas significativas que alteraron sustantivamente la composición del aparato de Estado e introdujeron nuevos poderes, con sus respectivas formas y contenidos. Nuestra investigación se aproxima a esta problemática en una diversidad seleccionada de sus facetas. Tanto en la determinación de la consistencia de un discurso probado, es decir,

^{*} Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. 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.

de una práctica sociopolítico-comunicativa que se ha hecho eficiente a través de las políticas públicas implementadas en los últimos 30 años, como en la complejidad de sus dispositivos de producción, de tal manera que se hace posible identificar las formaciones de elitismo e intelectualismo, que hemos llamado “élites intelectuales”.

Nuestro análisis se aproxima a una definición compleja de transformación sociopolítica en Colombia, desplegada en los llamados procesos de reforma estructural de lo estatal. Esta complejidad se compone de una multitud de elementos, de los cuales sólo algunos serán tratados en nuestro trabajo, particularmente aquellos referidos al campo de la economía política, tanto en su sentido clásico, como en su significación contemporánea de economía política de las luchas (Foucault) o de las subjetividades, como las denominamos en el entramado de esta investigación.

El fenómeno de la resemantización del que hemos hablado, ofrece una dificultad epistemológica relevante dada la delimitación espacio-temporal del objeto de estudio. La dificultad se hace expresa cada vez que esa delimitación, es decir la unidad demográfico-territorial, histórico-política Colombia, retrotrae a paradigmas de análisis reduccionistas: centro-periferia, industrialismo-tercermundismo, modernidad-premodernidad, etc. La definición de este obstáculo pasa por mostrar la sensación muy bien establecida de que los procesos de cambio social tienen exclusivamente, o como fuente principal, dinámicas endogámicas, aunque estas se encuentren de algún modo relacionadas con contextos o problemas de índole internacional. Trataremos en ese sentido de partir de una idea de vectores de espacialización entrecruzados, desestructurantes de la endoconsistencia del Estado-nación como forma Estado capitalista. Nuestras variables principales son variables que privilegian los procesos de producción social, sobre la base de dinámicas de fuerza y de lucha, no de variables naturalistas. No partimos de la idea de una razón natural del Estado liberal moderno, ni de una idea de fenomenologías predeterminadas del desarrollo del Estado capitalista. Nos colocamos en el escenario de fuerzas constitutivas en lucha en procesos de pasaje a la globalización capitalista hoy indiscutiblemente conformada. En vectores que podrían pensarse como líneas de constitución compleja que han conducido, por ejemplo, a formaciones de producción de política como las que provienen de líneas donde confluyen: el intervencionismo militar imperialista norteamericano (Corea, Plan Lazo, etc.), políticas de contrainsurgencia internas, estatuto de seguridad, ley antiterrorista, las políticas de seguridad nacional y de seguridad democrática, Plan Colombia, inspiradoras en muchos sentidos de la actual máquina militar de la globalización. Vectores de doble sentido y de filiación diferenciada, que cons-

tituyen, a su vez, líneas de acción consistentes de viejas y nuevas oligarquías criollas: oligarquías cepalinas pseudoindustriales y oligarquías criminales emergentes, hoy construyendo su propio aparato nodal de Estado. Estrategias de guerra irregular permanente, de guerra constituyente, anticipatorias en muchos sentidos a las que hoy se utilizan en el espacio del capitalismo global.

Así, en el terreno de las reformas estructurales descubrimos estos vectores multidimensionales y confluyentes, conjuntivos, que constituyen la nueva administración tecnocrática del Estado, que fueron generados por la consolidación de un sistema nacional masificado de instrucción pública, vectores de profesionalización y especialización de la fuerza de trabajo, de tecnologización de las fuerzas productivas, vectores de mercantilización de los presupuestos (consultorías y contrataciones), vectores de autovalorización del trabajo, metropolización de la economía, el vector dinámico de la deuda transfigurando la lógica conquistada de los presupuestos públicos, el hacendismo epistemológico, etc.; líneas de conexión que pasan por Harvard, Chicago, nuestras facultades de economía, la mutación global abiertamente mercantil de la política. Hay un soporte de verdad en este movimiento de la reforma, una verdad de la especialización real de los productores y de la administración, un nuevo orden productivo que emerge a borbotones y se desliza transversalmente copando y anegando antiguos espacios estriados de ejercicio del poder y de la obligación del trabajo.

Hacia una definición epistemológica de la problemática

Estamos en un punto de llegada que requiere de definiciones precisas dentro de un conjunto de cuestiones muy significativas que deben ser planteadas expresamente. En primer lugar el conjunto de cuestiones que ligán intelectualismo y poder. Creemos que dentro de este conjunto de problemas es posible definir diáfananamente, intelectuales y élites. En segundo lugar una definición situada de problemáticas históricas vinculadas con esta ligazón entre saber y poder. Específicamente las relacionadas con el objeto de esta investigación, es decir, la formación de un conjunto múltiple de saberes y de prácticas que le han dado consistencia a lo que allí llamamos “el discurso de la reforma estructural en Colombia”.

A la definición de esto último es necesario plantearle un sistema de abordaje crítico que la saque del reduccionismo lingüístico, o del descripticismo sociopolítico insustancial. De un lado, de su identificación con sistemas argumentativos y analítico-teóricos exclusivamente, y de otro, del mero dibujo de cartografías de voces y posturas, predefinidas como inconvenientes por perte-

necer al campo de la derecha dominante. Aquí se trata de ver fuerzas, luchas, emergencias y procedencias, campos de formación; es decir, estructuración de formaciones socioeconómicas capaces de alentar en su identificación procesos de acción radicalmente críticos, con visibilidad efectiva y capacidad de transformación y de avance.

Partimos del dato sociológico de la existencia evidente de nuevos poderes políticos, poderes que expresarían un nuevo comando político de la sociedad, una nueva formación discursiva de narrativas y prácticas. El viejo aparato de Estado, vuelto consistente por unos poderes bajo el programa de la nación, ha languidecido en sus versiones de identidad fuerte o precaria; y en su lugar se ha puesto un estado transversal y transicional cuya consistencia se forma en los entreveros de la internacionalidad o, mejor, de la transnacionalización. Su carácter de nodo, como Estado local, se hace cada vez más evidente, adelgazando sustantivamente la fuerza de la endogamia nacionalista del aparato anterior. Este es el nuevo aparato de la soberanía global del capital. Su aparato burocrático es de composición especializada en general y altamente especializada, es un aparato tecnocrático de administración y de comando. Decir: en Colombia, no es más que un eufemismo que consuela en la confianza de viejos modos de la política y en la inercia de paradigmas anacrónicos.

El adentro y afuera de la expansión del capital es también relativo a consistencias de formación capitalista endoterritoriales, que a nivel macro se ubican, unilateralmente para el análisis, como fronteras de expansión de los grandes centros. Sin embargo, fenómenos como la consolidación de economías capitalistas poderosas en esa periferia: Brasil, Corea, China, etc., no dejan de ser impactantes. ¿Se explican tan sólo por el efecto de honda expansiva? De allí que podamos constatar algo así como un movimiento que desde ese “afuera” se dirige hacia adentro, a su exterioridad que es una complejidad del interior. La endoterritorialidad es un momento importante de la formación capitalista, un capitalismo nacional-territorial que ha echado raíces. Pero los endoterritorios como planos de referencia se han debilitado, abriendo camino a una lógica donde la consistencia es transversal. Colombia ya no es un endoterritorio de estos, es un transterritorio, metrópolis media. La formación de las nuevas élites se presenta en esta doble consistencia del movimiento de expansión, donde, entretanto, la posición del saber por efecto de la formación del industrialismo, el natural y el bizarro, se ha hecho transversal a todo el aparato productivo de la sociedad; sociedad de la comunicación y de la información. Asistimos a transformaciones significativas en el Estado, un cambio de Estado dado en un movimiento de transferencia de soberanías. Valdría la pena recabar sobre la distinción entre aparato y Estado, frente a la presunción

de la formación de un Estado transnacional del capital, una especie de Estado múltiple constituido por nodos locales, por estados locales de transferencia.

Este paso hacia los aparatos de Estado de transferencia y circulación, pone de manifiesto la existencia efectiva de un Estado global del capitalismo, de una nueva composición global de la clase burguesa, del ejercicio de su poder sobre las fuerzas sociales reducidas; lo que supone el reemplazo del Estado-nación por una nueva composición de aparato de tránsito, de nodo: Estado-nodal.

De un lado, la expansión imperialista acabó por subsumir el universo entero de la humanidad, de los países y mundos en la lógica de la acumulación, no sin contar con movimientos de signo contrario: movimientos de liberación nacional, migraciones de trabajadores pobres, etc. De otro, los estados naciones hacia adentro de su soberanía, en la medida que difundieron su poder socialmente, engulleron lentamente las llamadas sociedades civiles. Este segundo proceso es más o menos formal, en dependencia del caso nacional, más real que virtual, o viceversa. La institución política liberal ha confiado en un aparato simbólico eficiente, más allá de la materialidad o no de los derechos; esa ilusión es más real que nunca en la experiencia colombiana de ayer y de hoy. La figura aún fuerte, no por ello menos supérstite, del Estado-nacional en la Constitución colombiana de 1991, mimetiza muy bien la nueva forma Estado, actualizando, ahí sí eficientemente, a destiempo, la ilusión de una sociedad civil verdaderamente moderna. Lo que sí, por supuesto, ha desarrollado con extrema sutileza es una compleja red de instituciones de difusión que en término de pocos años ha realizado la virtualidad de duplicar la sociedad en el Estado. Esta operación político-constitucional ha tenido un profundo alcance simbólico, tan virtual como real, el de remontar aceleradamente la brecha que la ilusión modernizadora había convertido en una especie de “complejo estructural de premodernidad” que afectó por igual a políticos, intelectuales y progresistas de variada estirpe, como epidemia incurable; dado que la figura de la “sociedad civil” se hizo finalmente efectiva, así haya sido como pantomima.

En la evidencia de estas hipótesis, intelectualismo y elitismo se encuentran en estado trastocado, en una conjunción sustancialmente distinta. Dos categorías que nos permiten desbrozar las sutilezas de la composición del poder, la forma de su ejercicio, las cualidades del mando. Puesto que en ellas se descubre la composición de la clase o clases que gobiernan, de los instrumentos de saber, conocimiento y organización que se hacen dispositivos eficientes de comando y sujeción.

Hay dos maneras de plantear la cuestión de lo intelectual en la época de maduración del capitalismo. De un lado, el intelectualismo como expresión de una cierta división del trabajo. Y de otro, el intelectualismo como figura política, la figura del intelectual. La conexión entre las dos es, por supuesto, definitiva. Se trata de toda una problemática que involucra la producción de mando, de administración, de clases, de dispositivos maquínicos, de aparatos, de grupos. Nos interesa plantear el ahora de esta cuestión, su determinación y configuración.

Según Deleuze y Foucault¹, en esta historia se destacarían dos momentos relevantes de politización en función de las nuevas condiciones sociales. Un momento de la representación del intelectual (intelectualismo como representación), y otro de la expresión autónoma de la intelectualidad (intelectualismo, intelectualidad de masa).

Lo cierto es que asistimos a una variación importante de la función intelectual, confirmada por los numerosos estudios sobre el tema. La infinidad de términos con los que se describe esta transformación es elocuente: del intelectual figura pública, enriquecedor de lo público, se pasó al intelectual especializado, pensadores académicos, *high-tech*, consultores, profesores². Parece haberse dado un avance en una organización focalizada, colectiva y, en otros sentidos, masiva del intelectualismo. De un lado, el desarrollo importante de los centros universitarios, nuevo refugio del intelectual público, y de otro lo que algunos han denominado la aparición del “intelectual corporativo”, pensador colectivo y especializado, “nuevas instancias intelectuales” ligadas a las fuerzas empresariales, *think tanks*³.

Ya el intelectualismo no sería la imagen del pensador individual “reyes-filósofos, moralmente capacitados para convertirse en la conciencia de la hu-

¹ “Los intelectuales y el poder”, entrevista Michel Foucault-Gilles Deleuze, en Michel Foucault, *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, pp. 77-86.

² Russell Jacoby, *The Last Intellectuals: American Culture in the Age of Academy*. Véase Lynn Garafola, “The Last Intellectuals”, *New Left Review*, Vol. I, No. 169, mayo-junio 1988, pp. 122-128.

³ “En medio de un complejo universitario y de investigación financiado por el gran capital, sus intelectuales se pliegan a los requerimientos inmediatos de los sectores corporativos que promueven globalmente sus intereses empíricos y, haciéndolo, contribuyen a minimizar costos y maximizar ganancias [...] Insertados en un ambiente de pensamiento colectivo, sus investigaciones y desarrollo de ideas están sujetos a los intereses de las fundaciones y corporaciones que financian las investigaciones”. José Luis Orozco (1999), *La condición pragmática de la inteligencia política*, citado por María Luisa Parraguéz Kobek (2001), “Los intelectuales corporativos y los *think tanks* del nuevo milenio”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (eds.), 2001, *Globalismo e inteligencia política*, Barcelona, Gedisa, pp. 157-177.

manidad⁴; de esa minoría considerada por algunos como un componente obligado y eterno de todas las sociedades⁵; estaría más bien vinculado a procesos de socialización de los saberes y de los conocimientos, a su producción social y colectiva. Un intelectual metido en los medios de comunicación en el papel de periodista, director, asesor, ya no exclusivamente apegado a los editores como en otros tiempos, una “intelectualidad profesional” más ampliamente ligada con el público⁶. Una disposición social intelectual ampliamente especializada se ha abierto paso en esta época de la organización corporativa, industrial de las ideas y del intelectualismo.

Esta nueva disposición reubica la problemática del intelectualismo y de la política, convirtiendo la esfera del intelectualismo social en una esfera ampliamente copada por relaciones de conocimiento, saber e información en clave de producción, circulación, consumo y mando capitalistas. La aguda afirmación gramsciana de que todos los hombres son intelectuales, cobra una inusitada fuerza en estos escenarios transformados de masificación y especialización.

Algunos autores hablan de un elitismo intelectual en estas condiciones cambiadas, aquel que está ligado a los grupos privilegiados y selectos particularmente de los llamados tanques de pensamiento, donde se produjeron, por ejemplo, obras tan significativas para la inspiración de amplias “reformas so-

⁴ Julien Benda, *La traición de los clérigos*, citado por Edward Said (1994), *Representaciones del intelectual*, Barcelona, Paidós Studio, 1996, pp. 24-25.

⁵ “En todas y cada una de las sociedades... hay algunas personas con una sensibilidad inhabitual para lo sagrado, una conciencia fuera de lo común sobre la naturaleza del universo en que se mueven y sobre las leyes que gobiernan su sociedad. En toda sociedad hay una minoría de personas... permanecen a la búsqueda y desean estar en comunión frecuente con símbolos que... son más generales que las situaciones concretas inmediatas de la vida diaria y... aparecen más alejados en sus referencias tanto temporal como espaciales. Esta *minoría* experimenta la necesidad de exteriorizar la búsqueda en discursos orales y escritos... en la reminiscencia o la evocación escrita de la historia, en la realización de rituales y actos de culto. Esta necesidad interior de penetrar más allá de la pantalla de la experiencia concreta inmediata marca la existencia de los intelectuales en todas las sociedades”. Edward Shils, “The Intellectual and the Powers: Some Perspectives for Comparative Analysis”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 1 (1958-1959), pp. 5-22, citado por Edward Said, *op. cit.*, p. 50.

⁶ Debray (1981), *Teachers, Writers, Celebrities*: “[...] Las representaciones del intelectual que nos han llegado del siglo XIX tendían a acentuar su individualidad; muy a menudo, el intelectual es... una figura solitaria y un tanto huraña, que no se adapta en modo alguno a la sociedad y, consiguientemente, es un rebelde completamente apartado de la opinión establecida. Al aumentar notablemente el número de hombres y mujeres que durante el siglo XX han engrosado ese grupo general que conocemos como los intelectuales, o la intelectualidad —gestores, profesores, periodistas, expertos informáticos o de gobierno..., asesores y consultores pagados por sus opiniones—, uno tiende sin duda a preguntarse si realmente puede existir el intelectual individual como voz independiente”. Said, *op. cit.*, pp. 77-78.

ciales y culturales” como: *El fin de la historia y el último hombre*, producto de trabajo en la Corporación Rand, y *El choque de las civilizaciones*, apoyado por el Instituto “John M. Olin para estudios estratégicos”, de la Universidad de Harvard⁷. Una especie de elitismo desnacionalizado de los *analistas simbólicos*, intermediarios financiero-informáticos cuya inteligencia maneja *conceptos y símbolos abstractos* referidos ya no a la vieja racionalidad universal sino extendidos en medio de *las cotizaciones del mercado de valores y las imágenes visuales producidas por Hollywood y Madison Avenue*. Esta máquina transnacional de pensamiento se comporta como un inquisidor universal que transforma en intrascendentes otras manifestaciones intelectuales divergentes con los signos monetarios de la *mundialización*⁸.

El intelectualismo ya no es una condición excepcional, que va en auxilio del poder como dispositivo suyo de verdad, se ha convertido en la fuerza principal de producción y “en su forma de mercancía informacional indispensable para la potencia productiva”, el saber será el más significativo en la competencia por el poder: fase de dominio informacional⁹.

Como bien lo han planteado Thomas Dye y Harmon Ziegler:

La idea central del elitismo es que todas las sociedades están divididas en dos clases: la minoría que gobierna y la mayoría que es gobernada [...] El elitismo también asegura que la minoría que gobierna no es típica respecto de las masas que son gobernadas. Las élites controlan los recursos: poder, riqueza, educación, prestigio, *status*, destrezas en el liderazgo, información, conocimiento de los procesos políticos, la habilidad para comunicarse y organizarse [...] Ellas proceden de las clases altas de las sociedades, aquellos que poseen o controlan una parte desproporcionada de las instituciones societales: industria, comercio, finanzas, educación, lo militar, comunicaciones, organizaciones cívicas, y la ley...¹⁰

Las élites se plantean como las principales tomadoras de decisiones, las organizaciones de la sociedad más fundamentales. Como élites nacionales, manejan los principales recursos políticos, económicos, militares, profesionales, comunicacionales y culturales en la organización y movimiento de esta misma¹¹.

⁷ Véase Parraguéz Kobek, *op. cit.*, pp. 157-177.

⁸ Orozco, *op. cit.*, p. 14.

⁹ Jean-François Lyotard [1979], *La condición postmoderna: informe sobre el saber*, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993.

¹⁰ Thomas Dye y Harmon Ziegler, “The Irony of Democracy”, en Eva Etzioni-Haveli, *Classes and Elites in Democracy and Democratization*, Nueva York, Garland Publishing, 1996, p. 155.

¹¹ G. Lowell Field, John Higley y Michael Burton, “La constitución de una nueva élite para la sociología política”, en Etzioni-Haveli, *op. cit.*, p. 175.

Las teorías clásicas de las élites volvieron sistemática la cuestión de la dirección política de los individuos y de los grupos sociales en las condiciones capitalistas, al establecer una diferencia muy bien demarcada entre minorías cultas y mayorías gobernables. Dadas las transformaciones advertidas en el campo del intelectualismo vale la pena llamar la atención sobre importantes transformaciones en este sentido. Algunos estudios lo advierten con fuerza al señalar que:

los ciudadanos ordinarios parecen estar más conscientes de las élites y de las acciones en firme que ellos toman. Éste es uno de los aspectos de la tendencia global hacia una sociedad de masas en que las élites y el público se confrontan mutuamente en las condiciones de capital social disminuido y asociaciones de intermediación atenuadas que una vez sirvieron como “tapones” entre los ciudadanos y las élites (Kornhauser, 1959; Bell, 1972; Putnam, 2000; Wilensky, 2002). Los ciudadanos aumentaron la conciencia sobre las élites seguramente también como reflejo de la mayor concentración de poder en las democracias contemporáneas, en tanto esa democracia vertical o “dimensión producto de la élite” empieza a pesar más en su “horizontal”, es decir, como dimensión del insumo de las masas (Sartori, 1987; Mueller, 1999). Quizás, la conciencia pública sobre las élites está incrementándose debido a las frecuentes y bien publicadas “transgresiones del poder” por los miembros individuales de la élite. Uno puede especular que esas fuertes presiones centrípetas de las sociedades occidentales provienen de los ominosos desarrollos internacionales que están alimentando el surgimiento de élites políticas más agresivas. Proteger a sus países y apuntalar su propia dominación, estas élites actúan unilateralmente, a menudo contra el peso de la opinión pública. Las élites lideradas por John Howard, George W. Bush y Tony Blair y las acciones poderosas que ellos han emprendido recientemente son emblemáticas de esta tendencia, y esto es algo que el público australiano, americano, británico y otros públicos occidentales siente. La percepción que muchos tienen ahora de la élite —quiénes son y qué hacen— es extendida¹².

El elitismo se enfrenta a un desarrollo de la conciencia sobre su lugar y las limitaciones sociales que representa, por ello sus teóricos se preocupan de su ampliación. No ha sido este un fenómeno distante de comprensiones en Colombia sobre sus propias élites transformadas. Es así como se han utilizado metodologías significativamente más amplias para dar cuenta de esta realidad en los procesos de transformación del poder político en la segunda mitad del siglo XX¹³.

¹² John Higley y Jan Pakulski, “Anti-elitism and the Elitist Paradox”, Workshop version: *Us and Them: Anti-elitism in Australia*, Australian National University, julio 10 y 11 de 2003, pp. 1-17.

¹³ Considerar unidades de análisis más amplias que “lo individual” (Lehmann): la noción “macrosocial” y la noción de “poder sistémico”. Los conceptos de “centros de poder” e

Los llamados “escenarios de toma de decisiones” se plantean como plurales, exigiendo consecuentemente desarrollar una política de ampliación, dadas las transformaciones de la democracia. Se trata de mantener un “sistema de élites abierto” que haga visible la movilidad social y modifique lenta y continuamente las clases gobernantes¹⁴.

Las teorías de las élites son conscientes de los cambios sociales que limitan las concepciones clásicas¹⁵, aunque reconocen a su vez lo que ellas mismas denominan la “ironía de la democracia”¹⁶. La existencia de una élite o de unas élites dominantes, aunque transformadas, representan una de las evidencias de las nuevas constituciones sociales del poder. Elitismo que supone un mando presente sobre la sociedad, tal vez ya no el mando de difusión propio de la época clásica de las élites, sino un mando de control más “democrático” y “plural” y no menos eficiente. Algo así como si los grupos de élite se hicieran abiertos y transversales.

Lo que nos interesa aquí es la existencia de una “circulación”, una “movilidad”, una “estructuración” de la élite. Una movilidad significativa incluso con respecto al intelectualismo, del cual se derivaría una de sus cabezas claves, la de la producción de su verdad. Variación que indicaría unas formas renovadas de articulación del elitismo y el intelectualismo. Este movimiento lo catalogamos como un proceso de producción de las élites. Así que no podríamos preguntarnos sobre procesos de transformación social en Colombia sin tomar en cuenta estos análisis, y sin interrogarnos acerca de ¿qué caracteriza a las élites presentes en el período de nuestro interés 1988-2005?

La formación de una nueva élite pone de manifiesto la formación de una nueva conducción, la composición de un nuevo mando, una dirección política en trance de hacerse consistente y de imponerse. Así, entonces, una diversi-

“interfases de poder” (Aiken & Ford, 1976), compuestas por redes inter-organizacionales o “redes de recursos” (Perucci, 1970; Walton, 1971). Carlos Dávila Ladrón de Guevara (1976), *Dominant Classes and Elites in Economic Development: a Comparative Study in Eight Urban Centers in Colombia*, Michigan, Xerox University Microfilms, p. 78.

¹⁴ Lindblom (1999), *Democracia y sistema de mercado*, citado por Orozco y Dávila, *op. cit.*, pp. 47-73.

¹⁵ Véase Etzioni-Havely, *op. cit.*

¹⁶ La mayoría de las decisiones políticas, económicas y sociales son tomadas por una “pequeña minoría” y no por la masa del pueblo. La democracia es el gobierno del pueblo pero su supervivencia descansa en los hombros de la élite. “[...] Esta es la ironía de la democracia: las élites deben gobernar sabiamente si el gobierno del pueblo quiere sobrevivir. Las masas no dirigen (lideran, comandan), sólo siguen y responden a las actitudes, propósitos y comportamientos de la élite”. Thomas Dye y Harmon Ziegler, *op. cit.*, p. 155.

dad de procesos paralelos o concomitantes perfilan estas nuevas formaciones, como formaciones que gobiernan.

Una conclusión inicial de las anteriores elaboraciones críticas nos obliga a definir la conjunción efectiva entre intelectualismo y elitismo. Las élites intelectuales a las que nos referimos son las élites del poder presente; su carácter corporativo, transnacional y global está constituido por una sofisticada relación entre emprendimientos capitalistas, formación y especialización. Así como de un amplio desempeño administrativo en la tarea de constituir la nueva forma de la gestión social, del ejercicio del poder. Las élites localizadas representan un movimiento de más hondo calado global por sus vínculos empresariales, académicos, políticos, comunicativos; por su condición de transferentes de adentro hacia afuera, así como en la dirección afuera-adentro.

¿Cómo podríamos hacer inteligibles esas formaciones transferentes?
¿Dentro de qué complejidad de categorías, conceptos e imaginación política?

Vectores de subjetivación

¿Qué multiplicidad de fuerzas en composición y consolidación se hacen mando efectivo de la sociedad colombiana, como sujeto de la reforma estructural? ¿Podría el economicismo proporcionarnos una clave de respuesta bajo la fórmula estructura productiva/estructuración política, o mercado interno/clases corporativas nacionales? ¿O la lógica de subyugación afuera-adentro, centro-periferia, etc.?

La cuestión es más compleja, y para nuestro caso obliga a delimitaciones precisas que inicialmente descartan la posibilidad de abarcar todo un orden establecido como una compleja fenomenología de alianzas y conjunciones político-económico-militares, *trans* y *endo* nacionales, vistas como una formación consistente al cabo de 30 años de transformación política de la sociedad y del Estado colombianos.

Mientras que el peso de nuestra indagación considere el eje saber-gobierno-política pública, nos interesan mecanismos vinculados a la producción de la nueva cultura político-tecnocrática que lleva a cuestas la tarea de producir una nueva sintaxis para un nuevo aparato y establecer una nueva clase.

El primer vector que abordaremos, es el relacionado con la posibilidad creada de las fuerzas de poder, en tanto producción de su organización, de su saber, de su verdad.

La nueva semántica de los discursos de reforma estructural se perfila en el interior de procesos de emergencia de nuevos sujetos de la economía y la

política. La producción de subjetividad es la categoría crítica que nos permite abordar esta problemática, en tanto indica la realidad de cómo se produce, el “tornarse” del sujeto; aquella actividad donde reside su fundación ontológica. Una realidad donde se revelan nuevas tendencias dominantes de la composición del trabajo y de la organización de la producción: realidades como la del trabajo inmaterial en tanto tendencia fundamental de la sociedad actual. La producción de subjetividad nos permite ver igualmente la producción de la problemática contemporánea del poder, la producción de la sujeción y el mando. Vislumbrar este sujeto en tanto variedad discursiva, y como declinación de discurso, el nuevo enunciado del Estado capitalista y de sus políticas. Auscultar el cómo de su producción y reproducción, su ciclo de producción. La fijación del intelectualismo de masa de la subjetividad actual, en tanto captura y funcionalización del mismo.

En el entramado de las nuevas relaciones de poder se definen también nuevos procesos de subjetivación: subjetivación como imposición permanente de estados de excepción, captura de las mentes y de la independencia autorregulada de los sujetos. Así, entonces, el llamado discurso de la reforma estructural se vuelve consistente como prácticas de enunciación de estas acciones del poder. Si bien entendemos la enunciación como “reenganche” y reterritorialización de la subjetividad por el poder, como planteamiento teórico y justificatorio, discursivo en el sentido de una nueva retórica, que es su narrativa de la reforma estructural en Colombia. Algo que pone de manifiesto con mucha fuerza la realidad de un anudamiento con vectores materiales de subjetivación que le dan sentido de instauración. Esta es una hipótesis que por lo tanto redimensiona la interpretación política de la sociedad colombiana no ya como una realidad que se inserta en la globalización capitalista, subsidiariamente, vicariamente, a través de un discurso importado, como un paso del exterior hacia el interior del sistema sino como la realidad de un nodo endoconsistente de producción y reproducción del capital. Nodo donde la experiencia de la excepción y de la guerra¹⁷ constituyen un dispositivo altamente eficiente de subjetivación-constitucionalización de la multiplicidad subjetiva de sus pueblos y sujetos, alternante con un discurso de emprendimiento capitalista (in-

¹⁷ Un rasgo distintivo de la lucha en red de la multitud, como de la producción económica posfordista, es que se desarrollan en el terreno biopolítico; en otras palabras, producen directamente nuevas subjetividades y nuevas formas de vida. Lo cierto es que las organizaciones militares siempre han implicado la producción de subjetividad. El ejército moderno produjo al soldado disciplinado y capaz de obedecer órdenes, semejante al obrero disciplinado de la fábrica fordista, y la producción del sujeto disciplinado en las modernas fuerzas guerrilleras ha sido muy similar. Michael Hardt y Antonio Negri, *Multitud: guerra y democracia en la era del Imperio*, Barcelona, Debate, 2004, p. 111-112.

tensidad difusiva de gestión, productividad, eficiencia, eficacia, calidad, etc.) y reestructuración participativa, multicultural y pluralista del Estado.

El nuevo escenario de la vida y de la producción de subjetividades es el escenario múltiple de la producción biopolítica. Incluso, en el sentido que más nos interesa, en clave de biopoder. En esta nueva espacio-temporalidad de la vida productiva, el poder se ejerce como emergencia de clases constituyentes y constitutivas de posibilidad efectiva de control. Un mando, que es *managment* efectivo, sobre el cuerpo social.

Como ya lo hemos señalado, *elitismo* no de grupo ni de líder carismático sino de función distribuida, difusa de gestión. Y, en el mismo sentido, intelectualismo. Una producción donde lo intelectual y lo administrativo no son aleatorios de los procesos reales, sino inmediatamente consustanciales, inmediatamente centrales. De tal manera que conocimiento y gestión, es decir, la subjetividad misma, se constituye en fuerza productiva principal.

La cuestión que aquí nos planteamos es la cuestión de la producción social del sujeto, de la actividad sensible humana como producción de formaciones subjetivas. A eso es a lo que llamamos producción de subjetividad. Jean Félix Guattari ha desarrollado una significativa teorización sobre este asunto provocada por el advenimiento de la actual sociedad capitalista globalizada¹⁸. Se trata de enfatizar cada vez más la subjetividad como producida por instancias individuales, colectivas e institucionales.

La subjetividad es aquí tomada desde el ángulo de la producción por fuera de los tradicionales sistemas binarios de determinación:

Los diferentes registros semióticos que concurren a engendrar subjetividad no mantienen relaciones jerárquicas obligadas, establecidas de una vez para siempre. Puede ocurrir, por ejemplo, que la semiotización económica se haga dependiente de factores psicológicos colectivos, según permite constatarlo la sensibilidad de los índices bursátiles a las fluctuaciones de la opinión¹⁹.

Es más, la subjetividad es plural y polifónica²⁰. No se reduce a la oposición clásica entre sujeto individual y sujeto social. Para afirmar lo anterior como una redefinición de la subjetividad y su producción, Guattari se apoya en tres órdenes de problemas contemporáneos: la fuerte irrupción de los factores subjetivos al primer plano de la actualidad, un desarrollo cada vez más masivo de las producciones maquínicas de la subjetividad y la problemática etológica y ecológica de la subjetividad humana actual.

¹⁸ Félix Guattari [1992], *Caosmosis*, Buenos Aires, Manantial, 1996, p. 164.

¹⁹ *Ibidem*, p. 11.

²⁰ “No conoce ninguna instancia dominante de determinación que gobierne a las demás instancias como respuesta a una causalidad unívoca”. *Ibid.*

De un lado, una amplia movilización de fuerzas subjetivas que, por ejemplo, en la China de las protestas de Tiannamen, en el Irán revolucionario de los ayatholas, en las revoluciones políticas del este europeo, representan una combinación amplia de aspiraciones emancipadoras combinadas con pulsiones retrógradas, conservadoras y hasta fascistas, de orden nacionalista, étnico y religioso. De otro, unas transformaciones tecnológicas que nos obligan a tomar en cuenta, al mismo tiempo, tendencias a la homogeneización “universalizante y reduccionista” de la subjetividad y tendencias heterogeneéticas, o al reforzamiento de la heterogeneidad y singularización de sus componentes. Es decir, una producción maquínica de la subjetividad que trabaja tanto para lo peor como para lo mejor. Y, en tercer lugar, la constitución de complejos de subjetivación que “ofrecen a las persona posibilidades diversificadas de rehacerse una corporeidad existencial, salir de sus atolladeros repetitivos y en cierto modo resingularizarse²¹”. En este sentido, se crean nuevas modalidades de subjetivación etológicas y ecológicas.

En estos escenarios problemáticos se escenificarían las nuevas condiciones de producción de la subjetividad contemporánea, en la medida que implican instancias intersubjetivas manifestadas por el lenguaje, instancias sugestivas o identificatorias tributarias de la etología, interacciones institucionales de diversas naturalezas, dispositivos maquínicos como los basados en el uso del computador y universos de referencia incorporales como los que atañen a la música y a las artes plásticas.

En fin, complejidad de escenarios pre-personales de la subjetividad. De tal manera que en estos escenarios de acción y como un primer acercamiento, podríamos definir la subjetividad como:

Conjunto de condiciones por las que instancias individuales y/o colectivas son capaces de emerger como Territorio existencial sui-referencial, en adyacencia o en relación de delimitación con una alteridad a su vez subjetiva²².

²¹ *Ibíd.*, p. 18.

²² “Se trata... de aprender la existencia de máquinas de subjetivación que no laboran únicamente en el seno de ‘facultades del alma’, de relaciones interpersonales o de complejos intrafamiliares. La subjetividad no se fabrica sólo a través de los estadios psicogenéticos del psicoanálisis o de los ‘matemas’ del inconsciente, sino también en las grandes máquinas sociales, masmediáticas o lingüísticas que no pueden calificarse de humanas”. *Ibíd.*, p. 21. “Sabemos que en ciertos contextos sociales y semiológicos la subjetividad se hace individual; una persona tenida por responsable de sí misma se sitúa en el seno de relaciones de alteridad regidas por usos familiares, costumbres locales, leyes jurídicas... En otras condiciones, la subjetividad se hace colectiva, lo cual no significa que se torne exclusivamente social. El término ‘colectivo’ ha de entenderse aquí en el sentido de una multiplicidad que se despliega a la vez mas allá del individuo, del lado del socius, y más acá de la persona, del lado de intensidad-

Estas instancias son una diversidad de sustancias de expresión que constituyen la sustancia enunciativa, una especie de plano de consistencia más allá de los endogámicos dominios semiológicos y semióticos en sí, pero igualmente en dominios extralingüísticos, no humanos, biológicos, tecnológicos, estéticos, etc. La subjetividad es esta complejidad maquínica múltiple compuesta por diversidad de vectores de subjetivación. No hay un sujeto autista, puramente autorreferencial, constituido desde la exclusividad de la certeza cogitante cartesiana, por ejemplo. Hay aprehensión, fijación del sujeto, mecanismos de producción de subjetividad, donde se desenvuelve una relación sujeto-objeto, puestas en existencia²³.

Esta “subjetivación pática”, está en la raíz de todos los modos de subjetivación, según Guattari. La subjetividad racionalista capitalista, sin embargo, la oculta permanentemente, sistemáticamente; produce una ciencia que deja entre paréntesis estos factores de subjetivación, los elude:

La función existencial de las conformaciones de enunciación consiste en esta utilización de eslabones de discursividad para establecer un sistema de repetición, de insistencia intensiva, polarizado entre un Territorio existencial territorializado y Universos incorporales desterritorializados: dos funciones metapsicológicas que podemos calificar de onto-genéticas²⁴.

La subjetividad se produce por esta insistencia intensiva, mecanismo de autopoiesis, un ritornelo complejo que, por añadidura, funciona como un interfaz entre “registros actualizados de discursividad y Universos de virtualidad no discursivos”.

Estamos seguros, cuando nos ocupamos del tema del discurso de la reforma estructural en Colombia, que el polo de Territorio existencial territorializado contra el cual se tejen diversos eslabones de discursividad es el de la conformación de enunciación keynesiana, traducida a la realidad latinoamericana como conformación de enunciación cepalina. Las narrativas antikeynesianas datan de los tempranos años treinta del siglo XX y se comienzan a instalar en nuestros territorios de diversas maneras, parece ser, a partir de los años cincuenta²⁵. Sus eslabones de discursividad son, en un inicio, principal-

des preverbales tributarias de una lógica de los afectos más que de una lógica de conjuntos bien circunscritos”. *Ibíd.*, p. 20.

²³ “...pero lo que permite captar el mecanismo de la producción de subjetividad es la aprehensión, a través de ella, de la seudodiscursividad, de un desvío de la discursividad instaurado en el fundamento de la relación sujeto-objeto, como seudomediación subjetiva”. *Ibíd.*, p. 40.

²⁴ *Ibíd.*, p. 41.

²⁵ Se sabe a ciencia cierta de misiones de la Universidad de Chicago para establecer estudios de economía en Latinoamérica con sus enfoques, y de convenios efectivos con universidades como la de Chile. En Colombia hubo tentativas de este tipo.

mente académicos, aquí inicialmente actúan como sistemas de repetición y de insistencia intensiva tanto interna como externamente en la diversidad de instituciones, principalmente norteamericanas, que formaron a las nuevas élites de economistas y administradores. Aunque ya en los sesenta hay manifestaciones de política pública, como combinaciones de narrativas y de prácticas políticas de tecnocratización acelerada del Estado colombiano.

Si en este punto asumimos la idea foucaultiana del liberalismo como pulsión connatural a la necesidad doble, de un lado, del poco desgaste que el gobierno del capital desearía establecer sobre las poblaciones, pero de otro la necesidad ineludible de organizarlas y gobernarlas; podríamos entender la profunda dimensión capitalista que las oligarquías nativas ejercieron como gobierno, en aquellas circunstancias, sobre las poblaciones colombianas. Las fuerzas desatadas de diversos eslabones transversales e intranacionales constituyeron verdaderos Universos incorporales desterritorializados.

Así, entonces, no es la producción ingenua de sujetos y subjetividades. En estos nuevos escenarios productivos de la contemporaneidad, el Capital es el Ser con S mayúscula, el significante, referente de la equivalencia generalizada del trabajo y los bienes, el gran reductor de la polivocidad ontológica. “El Capital aplasta a todos los otros modos de valorización”.

De este modo, el Universo del sujeto es el de la subjetivación, el de la producción de subjetividades, mezcla de preexistencia e incorporación, de establecimiento e innovación. Registro sobre registro que siendo creación, reproduce constantemente esta creación, se hace otro, encarnándose como motivación. Valorización del mundo de los Territorios existenciales, valorización revalorizada por esa matriz ontológica de inscripción que es el Capital.

Este llamado de atención sobre mecanismos y dispositivos de producción de subjetividad, pensado desde la producción de la intencionalidad, dados los atolladeros de la subjetividad contemporánea remite consecuentemente a las preguntas sobre la base ontológica de la producción social. Un fundamento de constitución, cuya enunciación debe dar cuenta de la producción del tiempo de la posmodernidad. ¿Pues, no es acaso la transformación política del Estado contemporáneo, uno de estos componentes significativos de la transformación social vivida por el pasaje a la globalización? Preguntándonos no por el Estado en general, sino por él, como determinada forma del mando, como una determinada acción sobre una acción. Pues, el objeto de nuestra indagación está remitido a las políticas de reforma estructural desatadas con lógica, cada vez mas consistente, desde al año 1988, hasta constituir un dispositivo igualmente consistente de transformación de la sujeción en la sociedad colombiana. Guattari ha desvelado el camino de una interpretación procesual

y constitutiva y ha abierto la posibilidad de adentrarnos en esa “matriz ontológica de inscripción”, dentro de esa matriz de subsunción del trabajo y de producción del mando.

Entonces nuestro tema se concreta en la cuestión de la relación entre nuevas subjetividades y nuevo mando, pues la cuestión de las reformas estructurales remite inmediatamente a una nueva constitución del poder capitalista como constitución-control de la subjetividad, como excepcionalidad permanente que produce una función jurídica y una función policivo-militar. Nueva práctica de una acción que se ejerce desde un capital recombinante que explota el trabajo cognitivo²⁶.

Si tomamos la categoría trabajo como la posibilidad de leer los procesos fundacionales de la subjetividad contemporánea, nos encontraríamos de frente con los nuevos procesos de subjetivación y de intervención de los poderes²⁷. Esfuerzos renovadores en este sentido han desarrollado vertientes significativas del neomarxismo contemporáneo, tributarias de alguna manera de los esfuerzos posestructuralistas.

El trabajo vivo, la fuerza de trabajo, fue incorporada en la modalidad de la explotación como trabajo muerto a la fábrica fordista. Y allí el sujeto obrero sólo podía emerger como producción de su propia subjetividad desde un movimiento exterior-interior que rompía el proceso. En la situación transformada de la globalización capitalista, de la fábrica social, las subjetividades obreras son el primer plano de la realidad, constituido como plano independiente del Capital que ha de ser explotado desde su pura interioridad, desde arriba. La expansión capitalista no ha derivado de un movimiento natural del Capital hacia el exterior, sino de la dinámica de las luchas obreras que lo han obligado a expandirse. Así, en la época fordista fue en el rechazo al trabajo²⁸, como tra-

²⁶ Esta terminología ha sido sugerida por Franco Berardi.

²⁷ La relectura de la categoría “trabajo” en Marx, como fundación ontológica de los sujetos, nos permite también fundar una teoría de los poderes, si por poder se entiende la capacidad de los sujetos libres e independientes que intervienen sobre la acción de otros sujetos igualmente libres e independientes. “Acción sobre una acción”, según la última definición de poder en Foucault. Los conceptos de trabajo inmaterial y de “intelectualidad de masa” definen, por lo tanto, una nueva cualidad del trabajo y del placer, mas también nuevas relaciones de poder y, en consecuencia, nuevos procesos de subjetivación. Véase Maurizio Lazzarato y Tony Negri, *Trabajo inmaterial: formas de vida y producción de subjetividad*, en http://usuarios.lycos.es/pete_baumann/inmate.htm.

²⁸ Rechazo del trabajo no significa solamente el hecho obvio de que los trabajadores no quieren ser explotados, sino algo más. Significa que la reestructuración capitalista, el cambio tecnológico y la transformación general de las instituciones sociales es producida por la cotidiana acción de retirada de la explotación, de rechazo de la obligación de producir plusvalor e incrementar el capital, reduciendo el valor de la vida. Véase Franco Berardi, ¿Cuál es hoy

bajo obligado y disciplinado por el Capital tanto en la relación inmediata de producción, como en la forma política correspondiente de una Constitución del trabajo; donde se definió el nuevo escenario de la producción capitalista globalizada, de las transformaciones posfordistas de la producción capitalista.

Desde esta perspectiva antagónica, la subjetividad, el sujeto, se transformaron radicalmente como escenario de una nueva forma dominante de trabajo, el trabajo inmaterial:

Esta relación no es una simple subordinación al capital. Al contrario, esta relación se pone en términos de independencia con relación al tiempo de trabajo impuesto por el capital. En segundo lugar, esta relación se pone en términos de autonomía con relación a la explotación, esto es como capacidad productiva, individual y colectiva, que se manifiesta como capacidad de fricción. La categoría clásica del trabajo se demuestra absolutamente insuficiente para dar cuenta de la actividad del trabajo inmaterial. Dentro de esta actividad, es siempre más difícil distinguir el tiempo de trabajo, del tiempo de producción o del tiempo libre. Nos encontramos en tiempo de vida global, en la cual es imposible distinguir entre el tiempo de trabajo y el tiempo de placer.

La nueva cualidad del trabajo, su transformación en trabajo inmaterial y su reconocimiento como base fundamental de la producción, es un proceso que no atraviesa solamente la producción, sino el ciclo entero de la “reproducción-consumo”: el trabajo inmaterial no se reproduce (y no reproduce la sociedad) en una forma de explotación, pero sí en la forma de reproducción de la subjetividad.

La historia de la emergencia de esta subjetividad está ligada a la emergencia del intelectualismo masificado que produjo la sociedad industrial, bajo la necesidad del trabajo calificado. Por eso es tan elocuente el paso de los estudiantes al primer plano de las luchas sociales a partir de 1968, tendiendo, desde allí, a representar de manera permanente y de modo más vasto el “interés general” de la sociedad, generando escenarios en cuyas brechas abiertas irrumpieron movimientos obreros y sindicales, produciendo luchas breves de inmediato calado político. El nuevo sujeto de la movilización y de la lucha, sujeto de la cualificación del trabajo productivo e industrial. Nueva sustancia del capital fijo a incorporar al proceso de producción. Se hizo sujeto político de la emancipación del trabajo:

La “intelectualidad de masa” se constituyó sin tener la “maldición del trabajo asalariado”. Su miseria no está ligada a la expropiación del saber, pero sí a la potencia productiva que concentra en su interior, es decir sobre la forma de saber pero sobre todo en cuanto órgano inmediato de praxis social, de proceso

el significado de autonomía? ¿Subjetivación, composición social, rechazo del trabajo?, en http://usuarios.lycos.es/pete_baumann/bifo_aut.htm.

de la vida real. La “abstracción capaz de todas las determinaciones”, según la definición marxiana, permite la afirmación de una autonomía de proyecto al mismo tiempo positiva y alternativa.

El estudiantado representa la tendencia del trabajo inmaterial que se vuelve hegemónico y los modos de subjetivación que les son potencialmente internos. La forma del trabajo inmaterial se ha diseminado de manera semejante entre nosotros con la masificación del profesional y los procesos alternos de proletarización de las profesiones, con el surgimiento de un mercado de competencias y habilidades, destrezas hechas mercancías de consumo masivo, “potencialidades del saber”, una tendencia a la cada vez mayor ampliación del componente de capital fijo en los procesos productivos.

Algunas de las políticas de flexibilización y desregulación se relacionan directamente con esta nueva cualidad del trabajo capitalista.

Es claro que este fenómeno no puede ser analizado sino desde la lógica de un espacio global de la comunicación y la información, desde el espacio liso de esta globalización y su producción de comunicación. Control y explotación de la multitud de subjetividades que están en la base de sus procesos de acumulación y también autoorganización de estas subjetividades que contestan ya intuitivamente, ya autónomamente a la imposición de la violencia y la expropiación sobre el bienestar.

Rutas y movimientos vectoriales: los ciclos de producción

Estamos ante un nuevo cuerpo del poder, eso es lo que expresa sociológicamente el nuevo discurso dominante en sus eslabones de discursividad aquí analizados. Ejercicio del poder en su vida simbólica. La enunciación como práctica afectiva y efectiva, producción del contexto, formación discursiva como estructura de prácticas.

Verificar el ciclo de la producción de discurso, la constitución de una formación discursiva como una formación específica del poder: producción, circulación y consumo de la verdad; es encontrar coordenadas reales y concretas de un poder que se hace dominante: fuerzas productivas del discurso, medios de producción, realización de su oferta, producción de la servidumbre voluntaria.

Es evidente que en este punto, la teoría del discurso que desarrolla Foucault es de especial relevancia, puesto que coloca la discursividad en el más acá de la enunciación, considerada ésta como entramado y contexto ontológico-subjetivo, como estratificación histórica. De tal manera que sobre el supuesto de la resistencia, del despliegue de la libertad como fuerzas, aparecen

la multidimensión entrelazada del discurso-verdad (producción de espiritualidades), el discurso-sujeto del poder (producción de medios y dispositivos, organización de tiempos y espacios).

Lo sugerido por Guattari como actividad procesual de producción de subjetividad pone en evidencia el carácter dinámico de esa producción de discurso, de tal manera que podríamos ver esta procesualidad como un maquinismo identificable en su composición y engranaje.

De igual manera, Maurizio Lazzarato²⁹ en *El ciclo de la producción inmaterial* contribuye a volver inteligible el proceso en su conexión inmanente con la biopolítica actual del trabajo inmaterial.

El concepto de trabajo inmaterial tiene como presupuesto y resultado una ampliación de la “cooperación productiva” que llega a incluir la producción y la reproducción de la comunicación y por ello de su contenido más importante: la subjetividad. Si el fordismo integraba el consumo en el ciclo de reproducción del capital, el posfordismo integra la comunicación. Desde el punto de vista estrictamente económico el ciclo de reproducción del trabajo inmaterial desplaza a la relación producción/consumo definida tanto por el “círculo virtuoso keynesiano” como por los esquemas de reproducción marxistas del Libro II de *El Capital*. Ahora bien, más que hablar de vuelco de la “oferta y la demanda”, habría que hablar de una redefinición de la relación producción/consumo. El consumidor está inscrito en la fabricación del producto desde su concepción. El consumidor ya no se limita a “consumir” una mercancía (a destruirla en el acto de consumo). Por el contrario, su consumo debe ser productivo de las condiciones de las nuevas producciones. El consumo es, entonces, sobre todo un consumo de información. El consumo ya no es sólo la “realización” de un producto, sino un verdadero proceso social que por el momento definimos con el término “comunicación”.

El mercado no se produce previamente como ciclo compacto que va de lo que se produce a lo que se consume, de tal manera que el automóvil que se produce ya tiene comprador en el concesionario; sino como constante neo-industrial de la singularización.

Estas indicaciones tienden a mostrar que estamos asistiendo más que a un ascenso en los servicios a un desarrollo de las “*relaciones de servicio*”:

La superación de la organización taylorista de los servicios se caracteriza por la integración de la relación entre producción y consumo, es decir, que el consumidor interviene de manera activa en la constitución del producto. El producto “servicio” se vuelve una construcción social y un proceso social de “concepción” e innovación. En los servicios, las tareas de “back-office” (el trabajo clásico de los servicios) disminuyen, mientras que aumentan las tareas de

²⁹ Maurizio Lazzarato, *El “ciclo” de la producción inmaterial*, en http://revistacontrapoder.net/article.php?id_article=13.

“front-office” (las relaciones con los clientes). Hay pues una movilización de los recursos humanos que se vuelve hacia el exterior de la empresa.

El tema aquí es la imposibilidad que en estas condiciones se tiene para establecer una medida “objetiva” de la productividad, como la definición de normas permanentes; puesto que la intervención del consumidor define el producto mismo y se encuentra en evolución constante.

La mercancía producida por el trabajo inmaterial tiene la particularidad de no destruirse en el acto de consumo puesto que crea, transforma y amplía el medio ambiente cultural e ideológico del consumidor. “No reproduce la capacidad física de la fuerza de trabajo, transforma a su utilizador”:

La publicidad es la producción de la “capacidad de consumo, del impulso al consumo, de la necesidad de consumir” que se ha vuelto un “proceso de trabajo”. *El trabajo inmaterial produce, en primer lugar, una “relación social” (una relación de innovación, de producción, de consumo) y sólo si logra esta reproducción su actividad tiene un valor económico.* Esta actividad muestra de inmediato lo que “ocultaba” la producción material: a saber, que el trabajo no sólo produce mercancías, sino ante todo la relación de capital.

Producción como producción directa de la relación social, subjetividad como “materia prima” del trabajo inmaterial, medio ambiente “ideológico” dentro del cual esta subjetividad se reproduce y vive. La producción de subjetividad sufre una transformación significativa, en tanto deja de ser meramente un instrumento de control social para la reproducción del mercado y sus relaciones y se vuelve directamente productiva, pues construye el consumidor/comunicador “activo”:

Los trabajadores inmateriales (que trabajan en la publicidad, en la moda, en el *marketing*, en la tele, en la informática, etc.) satisfacen una demanda del consumidor y al mismo tiempo la instituyen. Que el trabajo inmaterial produce al mismo tiempo subjetividad y valor económico tan sólo demuestra en qué medida la producción capitalista ha asaltado a la totalidad de la vida y ha roto todas las oposiciones entre economía, poder y saber.

El proceso de la comunicación social y su contenido básico, la producción de subjetividad, se vuelven directamente productivos en tanto “producen la producción”; así pues, como modo de producción pos-taylorista “... se define precisamente porque pone a trabajar a la subjetividad tanto en la activación de la cooperación productiva como en la producción de los contenidos ‘culturales’ de la mercancía”.

Este segundo momento que hemos destacado en nuestro análisis de la producción de subjetividad, apoyados en la visión de Lazzarato, resulta adicionalmente productivo, pues nos ubica en la esfera de mayor socialidad del lenguaje y la comunicación como esferas sustancialmente económicas. La producción del nuevo emprendedor capitalista, el nuevo trabajador produc-

tivo, eficiente, eficaz, del ciudadano consumidor, de la racionalidad de costos, del individualista metodológico, implica toda una densa racionalidad social de servicios, que ha de ser constituida además de en los marcos de una atractiva narrativa pública, mediáticamente, comunicacionalmente; también en la analógica racionalidad mercantil de la política democrática como *marketing* público y electoral.

Todo el intelectualismo transformado del que hemos dado cuenta, puede resumirse en esta nueva condición posfordista del trabajo inmaterial.

Dentro de este panorama complejo de la producción de subjetividad se hace indispensable que intentemos plantear la manera de resolver la conexión productiva entre esta idea de constitución de la subjetividad y la producción discursiva de una clase. Entendemos entonces que no es el Estado el que evoluciona en uno u otro sentido, sino el que se compone en uno u otro sentido. Si nuestra tesis apunta a determinar la instauración de una clase con su Estado y su aparato, es en ese entramado donde deberíamos insistir para encontrar los procesos reales, identificar las prácticas, descubrir el enunciado. Entre tanto, producción de subjetividad nos hace inteligibles los ritornelos y ciclos de un aparato en disposición, de una máquina que se mueve y funciona, conforma subjetividades.

Lazzarato, al plantearse las preguntas sobre: ¿cómo se forma el proceso de producción de la comunicación social? ¿Cómo se da la producción de subjetividad en el interior de este proceso? ¿Cómo la producción de subjetividad se vuelve producción del consumidor/comunicador y de su capacidad de consumir y comunicar? ¿Qué papel tiene el trabajo inmaterial en este proceso?, avanza significativamente en la elucidación del problema, del lado de una visión que considera lo económico como necesario pero no suficiente.

El punto de partida es la hipótesis de que:

el proceso de producción de la comunicación tiende a volverse inmediatamente proceso de valorización. Si en otro tiempo la comunicación era organizada, fundamentalmente, por el lenguaje, la producción ideológica y literaria/artística y sus instituciones, hoy, asaltadas por la producción industrial, es reproducida mediante formas tecnológicas específicas (tecnologías de reproducción del saber, del pensamiento, de la imagen, del sonido, del lenguaje) y mediante formas de organización y “management” que traen consigo un nuevo modo de producción.

En este caso es el modelo de la producción estética (*autor/reproducción/recepción*) el que permite aprehender el proceso de la formación de la comunicación social y su subsunción por parte de lo “económico”. En tanto en el proceso mismo de la producción de subjetividad no se suprime la relación de creación entre autor y público.

El modelo estético hay que convertirlo en un pequeño modelo sociológico para poder caracterizar los tres momentos de este modelo, en primer lugar por su forma social, y por las articulaciones que estos establecen en un verdadero ciclo de producción:

El “autor” pierde su dimensión individual y se transforma en un proceso de producción organizado industrialmente (con división del trabajo, inversiones, mando, etc.), la “reproducción” se vuelve una reproducción de masa organizada según los imperativos de la rentabilidad, el público (recepción) tiende a volverse consumidor/comunicador. En este proceso de socialización/subsunción en lo económico de la actividad intelectual el producto “ideológico” tiende a asumir la forma de la mercancía.

Para el caso de las reformas estructurales y su discurso en Colombia, el autor es una emergencia de clase en pulsión: individuos en estrategia de formación, centros universitarios, *think tanks*, inspiraciones ideológicas críticas. La reproducción es una disposición social de narrativas, ideas y prácticas que colocan al ciudadano como consumidor de programas políticos reformistas, como receptor y reproductor al mismo tiempo.

El trabajo inmaterial es distinto en su especificidad y en su despliegue como ciclo. La idea de ciclo nos conecta con la forma clásica de reproducción del Capital, permitiéndonos también establecer la diferencia a la hora de volver inteligibles sus momentos.

Lazzarato explica los diversos momentos del ciclo de la siguiente manera:

1. En primer lugar, cuando hablamos de “autor” necesitamos poner de manifiesto “... la radical autonomía de las sinergias productivas. La actividad del trabajo inmaterial nos obliga a poner en discusión las definiciones clásicas de “trabajo” y “fuerza de trabajo”, pues resulta de una síntesis de diferentes tipos de *savoir-faire* (el de las actividades *intelectuales* en lo que atañe al contenido cultural-informativo, el de las actividades *manuales* para la capacidad de unir creatividad, imaginación y trabajo técnico y manual, el de las actividades *empresariales* para la capacidad de *management*, de relaciones sociales y de estructuración de la cooperación social de la que forma parte). ”.

El trabajo inmaterial se constituye en formas inmediatamente colectivas y sólo existe, por así decirlo, en forma de redes y flujos. La sumisión a la lógica capitalista de la forma de la cooperación y del “valor de uso” de esa “actividad”, no suprime la autonomía y la independencia de su constitución y su sentido. Por el contrario, abre antagonismos y contradicciones que, como mínimo, por retomar una fórmula marxista, exigen una “nueva forma de exposición”.

Sólo socialmente el nuevo intelectualismo corporativo cobra potencia bajo la forma de un nuevo comando social productivo y político, en la tarea de organizar el trabajo inmaterial, es decir, bajo la forma de un nuevo elitismo. Parafraseando a Lazzarato podríamos denominar a este modo de producción y formación del poder, “poder estético”.

La cruzada por la sumisión y el sometimiento, por la subjetivación del trabajo inmaterial podrían muy bien explicarnos el fenómeno del surgimiento de flujos transnacionales de reforma estructural con emergencias localizadas de intensidad diferenciada, como las que expresaría la reforma estructural y su discurso en Colombia.

2. El “producto ideológico” se vuelve a todos los efectos una mercancía. Aquí, “ideológico” no caracteriza el producto como “reflejo” de la realidad, como falsa o verdadera conciencia de la realidad. Por el contrario, los productos ideológicos producen nuevos estratos de la realidad, son un crecimiento de la potencia de conocimiento y acción del ser humano. Nuevas maneras de ver, de sentir, exigen nuevas tecnologías y nuevas tecnologías exigen nuevas formas de sentir y de ver. Los productos ideológicos son completamente internos a los procesos de formación de la comunicación social, a saber, son al mismo tiempo los resultados y los presupuestos de este proceso. El conjunto de los productos ideológicos constituye el medio ambiente ideológico del ser humano. Los productos ideológicos que se transforman en mercancías no pierden su especificidad, a saber, *el hecho de que siempre se dirigen a alguien, de que son “idealmente significantes”*, y plantean por ello el problema del “sentido”.

Las nuevas mercancías políticas se producen en vórtices complejos de crisis social y política de antiguos paradigmas ideológicos. Nueva percepción y nueva organización de la percepción. Nuevo *marketing*, nueva mercancía política, presupuestos y resultados de una nueva comunicación política.

3. El público tiende a volverse el modelo mismo del consumidor (público/cliente). El público (en el sentido de auditorio: el lector, el que escucha música, el público de la tele, etc.) al que se dirige el autor, tiene como tal una doble función productiva: en un momento, en la medida en que es a quien se dirige el producto ideológico y que en tanto que tal es un elemento constitutivo de la “obra” y, en otro momento, a través de la recepción mediante la cual el producto “halla un lugar en la vida” (es integrado en la comunicación social) que le hace vivir y evolucionar. *Entonces, desde este punto de vista, la recepción es un acto creativo* y es parte integrante del producto. La transformación del producto en mercancía no puede suprimir este doble proceso de “creatividad” que debe asumir en cuanto tal y tratar de controlar y someter a sus valores.

Nuevo establecimiento, nuevo *homo politicus*, establecimiento y *homo politicus* un solo elemento. Nuestra clase en instauración, el “autor”, se dirige a un público, el “nuevo ciudadano”, sujeto de la reforma estructural neoliberal, receptor de la “obra” donde ésta “halla un lugar en la vida”, cobra existencia y opción de evolución y permanencia, crea constantemente ese lugar.

4. Los valores y la genealogía de la innovación. Lo que la transformación del producto en mercancía no puede suprimir es entonces el *carácter de acontecimiento*, el proceso abierto de creación que se instaura entre el trabajo inmaterial y el público, y que es organizado por la comunicación. Si la innovación en la producción inmaterial es introducida por este proceso abierto de creación,

el empresario, para alimentar el consumo por el consumo y su perpetua renovación, se verá obligado a tomar de los “valores” que el público/consumidor produce. Estos valores presuponen maneras de ser, modos de existencia, formas de vida que sirven de principio a los valores. De estas consideraciones se desprenden dos consecuencias principales:

a) Los valores son “puestos a trabajar”. La transformación del producto ideológico en mercancía desvía el imaginario social que se produce en las formas de vida, pero al mismo tiempo la producción mercantil debe declararse impotente en cuanto a su producción.

Los modos de vida adquieren ciudadanía en la reforma político-constitucional de 1991 bajo las categorías jurídico-políticas de plurietnia y multiculturalismo, de derechos de la minoría, del valor de la intimidad; todo esto como correlato de una reforma que pareciera ser estructural por su “exclusivo” carácter económico. La multiplicidad de potencialidades sociales de lo “colombiano” organizado en una sociedad, es resignificado políticamente como acompañamiento de la multiplicidad de mundo productivo, pobre y rebuscador. Tal vez no su industrialismo sino su industriiosidad.

b) Sólo las formas de vida (en sus modalidades colectivas y cooperativas) son la fuente de la innovación.

El análisis de los diferentes “momentos” del ciclo del trabajo inmaterial nos permite avanzar la hipótesis de que lo que es “productivo” es el conjunto de la relación social (representada aquí mediante la relación autor-obra-público) según modalidades que implican directamente el “sentido”. La especificidad de este tipo de “producción” no sólo deja su huella en la “forma” del proceso de producción al establecer una nueva relación entre producción y consumo, *sino que plantea un problema de legitimidad a la apropiación capitalista de este proceso*. Esta cooperación no puede pre-determinarse en ningún caso por parte de lo económico, pues se trata de la vida misma de la sociedad. Lo “económico” sólo puede apropiarse de las formas y los productos de esta cooperación, normalizarlos y estandarizarlos. Los elementos creativos, de innovación, están estrechamente ligados a los valores que tan sólo producen formas de vida. La creatividad y la productividad en las sociedades pos-industriales descansan en una dialéctica entre, por un lado, formas de vida y los valores que producen, y por otro, la actividad de los sujetos que las constituyen. La legitimación que el empresario (schumpeteriano) hallaba en su capacidad de innovación se ve privada de su fundamento. Como no produce la forma y el contenido del trabajo inmaterial, tampoco produce la innovación. A lo económico sólo le queda la posibilidad de gestionar y reglamentar la actividad del trabajo inmaterial y crear dispositivos de control y de creación del público/consumidor a través del dominio sobre las tecnologías de la comunicación y la información y sobre sus procesos de organización.

Sobre la sociedad presente se instaure y jalona la expropiación del trabajo inmaterial. La extensión de las relaciones de servicio, la multiplicación y uso

de la cooperación que suponen, ha venido ocupando paulatinamente la lógica del mundo de la producción social.

La creatividad como expresión de las “individualidades” y no como patrimonio de clases “superiores”. En este sentido, Bajtín define el trabajo inmaterial como superación de la división entre “trabajo material/trabajo intelectual” y nos muestra la creatividad como proceso social.

¿En este contexto, es donde encontraríamos la subjetivación como gestión y comando, que a su vez se produce dentro de ciclos autor/reproducción/consumo?

En la formación del Estado tecnocrático se realiza la transición, el paso conflictivo hacia la constitución de un poder que explota el trabajo inmaterial. Transición del mando político fordista al mando político posfordista. Constitución de una variación esencial del antiguo aparato Estado-Nación en dispositivo en Red, como “porción” de direccionamiento y control sociales en el escenario de un modo de producción global-informacional.

Producción de un público-autor que es a la vez consumidor de la profesionalización y del estatus tecnocrático.

Producción de la comunicación como inmediatamente política, como reproducción de un consumo discursivo de contenido directamente inmaterial, desde el punto de vista de un poder que se establece: ideología del emprendimiento, la gestión y la productividad. Esto incluye componentes variados y variables de funcionalización de las nuevas subjetividades sociales como capital social, es decir, como explotación del trabajo y de la productividad social.

Soberanía y estabilidad de un consumo político, que se vuelve inmediatamente autor y reproductor de las acciones y políticas del mando.

Fuerza de trabajo, clase y guerra

La economía incorporativa es la nueva economía política del Capital en Colombia. De un lado los desarrollos propios del industrialismo ligados a la expansión imperialista y al avance del capitalismo endoterritorial, en alianza o conjunción más política que económica con la nueva economía emergente agrario-extractiva: esmeraldas, marihuana, coca. Esta última desterritorializada. Parejo a esto una intensa movilidad política de guerra velada y abierta contra poblaciones de colonos y de campesinos y trabajadores organizados. Enfrentamiento estatal y privado con la insurgencia, asesinatos selectivos, ataque generalizado al movimiento político de oposición y al movimiento social

anticapitalista. Una cada vez más compacta estrategia de guerra desestructurante y constitutiva. Al lado de estos movimientos tendenciales el cinismo discursivo de las prácticas de transformación tecnocrática del aparato de Estado con sus aparatos público-privatizados de producción de la comunicación en el escenario múltiple de lo *folk*, de la explosión de las profesiones, de la metropolización de la economía. Todo el conjunto incorporativo, desterritorializado de la nueva economía política de la globalización capitalista. El carácter incorporativo indica un doble movimiento *endo* y *exo* expansivo destructor de antiguas consistencias y lógicas de regulación y disposición económico-políticas del capital. Fuerzas desestructurantes de la otrora denominada “economía nacional”. Fuerzas de fuerzas, bélicas y simbólicas que han impuesto denodadamente su lógica de incorporación. Unas y otras, resonancias de la emergencia disonante muchas veces de clases en despliegue.

La multiplicidad de las formaciones discursivas que se han hecho dominantes, ponen de manifiesto, no sólo la variedad de los talentos y afectos que han de ser sometidos, sino la variedad de la resistencia como obstáculo ontológico del poder. El poder se hace consistente en una lucha de fuerzas. Sincronía, diacronía, expansividad del poder capitalista.

Una formación subjetiva puede ser también valorada por la resonancia enunciativa, sintáctica que tenga, en referencia a prácticas sociales significativas. Así, entonces, la subjetividad se hace y discurre no sólo como esfera ideológica, sino como captura coercitiva desde un exterior. Pero el secreto se encuentra realmente en la expansividad de las prácticas capitalistas de poder sobre el universo entero del cuerpo social, expansión que enfrenta siempre una contracción, cada vez más múltiple. Creencia, argumentación y soberanía individuales, son aparatos colectivos de enunciación, aparatos colectivos de subjetivización, que dada una historia de la modernidad capitalista y de su crisis, resuenan como vías-voces del poder, vías-voces del conocimiento, vías-voces de la autorreferencia. En este suelo hojaldrado de subjetividades constituidas, se construyen los nuevos sujetos del poder.

La resistencia es una potencia, una *dinamys*, una plenitud de deseos y de posibilidades. Fuerza de trabajo. Esta es la multiplicidad de base. Multiplicidad que se captura y se homogeniza, explosión presente después de la subsunción de la sociedad por el Estado en la era de la globalización. En el trance de esta actividad explosiva se constituyen los nuevos sujetos del poder. El discurso de la reforma estructural, su soporte neoliberal, es el discurso de la dominación política por el capital de la fuerza de trabajo actual, múltiple y compleja. La producción capitalista es hoy, anticipadamente, producción de sujetos capitalistas. La economía política del capital actual es la economía

política de la producción y reproducción de una fuerza de trabajo en condiciones de multiplicidad, que le es por lo demás una fuerza ya socialmente autonomizada.

Puede considerarse una determinada producción de discurso, una producción de subjetividad como reproducción de una clase formándose. Economía política de capitales económicos y culturales que se hacen capital simbólico constituyendo un capital social.

La nueva sintaxis del ciclo productivo inmaterial puede ser observada en la realidad de la constitución de lo social: grupos de poder, sociedad múltiple productiva y cooperativa. La explotación de la multiplicidad es un ejercicio colectivo, incorporativo, conformativo en trance siempre de consistencia grupal de clase. En este sentido, los trabajos de Bourdieu³⁰ son especialmente significativos.

La producción de una clase formándose, es su reproducción como ejercicio inmediato y sistemático de un poder. Es decir, su reproducción como ciclo productivo y reproductivo del mando y de la valorización. Los componentes de este ciclo formativo del poder se echan a andar como una especie de repotenciación de acumulados económicos y culturales resignificados, recodificados en un capital simbólico cuya “misión” es valorizarse en la forma de capital social apropiado.

Traduciendo estas categorías, nos encontraríamos de nuevo en el escenario de las disposiciones inmateriales de la subjetividad, en su economía política. Escenario donde las clases se hacen inteligibles. El sujeto se produce también como violencia sobre los cuerpos, los grupos, los individuos, las clases subalternas. La guerra es constitutiva de la política mientras la disputa ya no tiene campos civiles. Mientras el estado elude la producción y el mundo del trabajo.

La guerra representa el pánico del comando sobre un sujeto casi inasible. Un poder que se enfrenta a todas las resistencias de la *dinamys*, de la fuerza de trabajo. Por esta razón adquiere sentido la Biopolítica como práctica de captura de los modos de vida por parte del poder. El sujeto contemporáneo se produce en estos trances.

³⁰ Véase Pierre Bourdieu, “¿Cómo se hace una clase social?: Sobre la existencia teórica y práctica de los grupos”, en *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclee, 2000, pp. 101-129.

SEGUNDA PARTE

Élites intelectuales y reformas estructurales en Colombia

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 proponérselo, 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 oponérsele una economía abierta. A un Estado atrasado y arcaico, debía oponérsele 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 en 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.

Discursos y narrativas de las reformas estructurales en la élite intelectual colombiana*

Diana Aristizábal Ferreira / Politóloga, Universidad Nacional de Colombia. dianitaaristizabal@hotmail.com

Juliana Cubides Martínez / Politóloga, aspirante a Magíster en Sociología, Universidad Nacional de Colombia. chez_jujulis@yahoo.es

Carolina Jiménez Martín / Politóloga, aspirante a Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; profesora del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. carolinajimenezm@yahoo.com

Presupuestos iniciales

¿Cómo se configuró el discurso de las reformas estructurales producido por la élite intelectual colombiana, en la década de 1990?

Este interrogante abre un campo problemático y orienta la reflexión, que aquí proponemos, hacia un análisis de las reformas estructurales, entendidas como formaciones discursivas que hacen parte de un proyecto político específico que requiere de una plataforma económica para implementarse.

Comenzamos por afirmar que la élite intelectual colombiana ha desempeñado un papel fundamental, principalmente en la configuración de las narrativas que hacen parte de los discursos de las reformas estructurales en

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. 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.

Colombia. Estas narrativas actúan como estrategias de “voluntad de verdad”, y se alimentan con base en los procedimientos de exclusión con los que operan: (i) un campo de saber especializado que determina previamente las condiciones de su utilización y no permite el acceso de otros sectores de la sociedad; (ii) una selección de sujetos que define quiénes pueden hablar, qué se puede decir; (iii) un código binario que determina la veracidad y la falsedad de los discursos; (iv) un marco legal normativo que establece a través de la ley lo permitido y lo prohibido. En suma, las narrativas de las reformas estructurales producidas por la élite intelectual colombiana hacen parte de formaciones discursivas más complejas que se configuran como dispositivos de saber-poder, que tienen como trasfondo intereses orientados a mantener la estructura socio-cognitiva y de poder que favorece la difusión del neoliberalismo en Colombia y justifica el orden social existente.

El concepto de formación discursiva es abordado desde la perspectiva del filósofo francés Michel Foucault (1980), que propone entender el concepto de ‘discurso’ de manera diferenciada y específica al concepto de ‘narrativa’. Es decir, la utilización del concepto de discurso o formación discursiva no es idéntica a la de ‘una narrativa’, aunque esta última esté incluida en la primera. En este orden, se entenderá por ‘narrativa’ las reglas del cuerpo categorial, lingüístico y argumentativo que se caracterizan por su voluntad de ‘verdad’ y su carácter particular. Y por ‘formación discursiva’ se entenderá el sistema complejo de *prácticas discontinuas que se cruzan, se yuxtaponen pero también se ignoran o se excluyen*; además, un espacio donde se interrelacionan, un *campo de saber* (las narrativas), caracterizado por su estrategia de voluntad de verdad, y un *campo de poder* (discursos), estructurado a partir de una multiplicidad de prácticas, estrategias, relaciones e interacciones que permiten mantener ciertas formas de control y disposición sobre la sociedad.

Un análisis crítico del discurso de las reformas estructurales en Colombia, puede ser abordado desde diversos puntos de vista. Para efectos de este trabajo la reflexión estará orientada desde la perspectiva de las ‘narrativas’, porque un análisis de las prácticas de poder, dominación y resistencia (que van al lado de las ‘narrativas’ y se juegan en los escenarios de emergencia y producción de las reformas estructurales), desborda el objetivo de esta ponencia¹. En este sentido, un análisis dirigido a reflexionar en torno a la producción

¹ El análisis y la reflexión que aquí proponemos, hace parte de un investigación más amplia y compleja –que vienen desarrollando el grupo Theseus del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia desde el primer semestre del 2003, investigación titulada: “Élites intelectuales y diseño de políticas neoliberales en Colombia 1988-2000: una aproximación crítica a los dispositivos políticos y económicos que configuran la producción

y conformación de las narrativas de las reformas estructurales en Colombia, exige dar cuenta del carácter histórico de los procesos, las dinámicas y las re/configuraciones que han determinado la manera como la ‘élite intelectual’ ha producido y re/producido los ‘relatos’ de dichas reformas.

Ahora bien, el tipo de reflexión que aquí se propone, requiere de una flexibilidad metodológica que permita un análisis no reduccionista ni esencialista de la formación de estas narrativas. Si bien, un análisis crítico de las reformas estructurales puede ser abordado desde diversos criterios de análisis, para efectos de esta ponencia afirmamos que: ‘desarrollo’, ‘modernización’, ‘liberalización’ y ‘democratización’, se constituyen en las categorías que agrupen estratégicamente los contenidos de sus narrativas.

El desarrollo de esta ponencia estará orientado a partir de las siguientes premisas:

- (i) Las reformas estructurales vistas como una multiplicidad de formaciones y articulaciones discursivas, pueden ser analizadas desde dos puntos referenciales: (1) su narrativa y enunciados y (2) sus prácticas y componentes específicos, que permiten la materialización del discurso. Para efectos de esta presentación, nos aproximaremos sólo al primero.
- (ii) Un análisis no determinista² de lo social, exige la flexibilidad que proporciona la categoría de ‘concepto vacío’ como instrumento metodológico clave, para garantizar el carácter no esencialista del análisis. Es decir, hablar de significantes o ‘conceptos vacíos’ es hablar de “...elementos sin ligar, sin amarrar [...] cuya identidad está abierta, sobredeterminada por la articulación de los mismos en una cadena con otros elementos –es decir, su significación literal depende de su plus de significación metafórica” (Žižek, 1992: 125). Para Laclau, siguiendo a Žižek, un ‘concepto vacío’ es estrictamente –teóricamente– un signifiante sin significado. En otras palabras, se habla en general de conceptos vacíos o flexibles, para describir los *elementos que no tienen un contenido determinado de una vez y para siempre*. En este sentido, diversos grupos compiten entre

de subjetividades en la década del 90”. En esta investigación más amplia, sí están incluidas algunas reflexiones que van más allá de las ‘narrativas’ e incluyen los elementos propios de las formaciones discursivas en general.

² Afirmamos el principio de la imposibilidad del cierre o la saturación de lo social. Es decir, argumentamos como premisa fundamental que no existen modelos o proyectos de sociedad y de sujetos determinados de una vez y para siempre. Siguiendo a Laclau (1996), la tesis sobre la imposibilidad del cierre de lo social, sostiene que ninguna lógica hegemónica *puede dar cuenta de la totalidad de lo social y constituir su centro [...] La formación hegemónica tal como la hemos concebido no puede ser reconducida a la lógica específica de una fuerza social única*.

sí para dar a esa especificidad una función de representación universal. La significación, los contenidos y sentidos de estos conceptos varían de acuerdo al campo ideológico desde donde son ubicados, pensados y estructurados.

- (III) Los enunciados como: *desarrollo*, *modernización*, *liberalización* y *democratización*, serán vistos como ‘conceptos vacíos’ y utilizados como instrumentos metodológicos transversales para efectos del análisis crítico que se propone. Las narrativas de las reformas estructurales, desde su diseño y formulación, su adopción y adaptación, han articulado a su aparato categorial este conjunto de conceptos, entre muchos otros. En esta dirección, estos conceptos son develados como estrategias discursivas que configuran y proporcionan un horizonte de sentido a la implementación de las reformas estructurales en el caso colombiano; porque, a partir de éstos, se han desplegado en el discurso nacional un conjunto de acciones y programas concretos.
- (IV) La metodología a utilizar para analizar –a partir de estos cuatro conceptos– la formación y utilización de estas narrativas, se circunscribe al análisis de algunos enunciados y argumentos de las reformas estructurales y especialmente en donde estos conceptos han servido para que dichas reformas circulen y se subjetivicen. Es decir, dar cuenta de los mecanismos que evidencian el sentido de las reformas, con el propósito de visibilizar los dispositivos políticos y económicos que, desde un discurso de élite, configuran la producción de subjetividades en Colombia.
- (V) Las narrativas y las formaciones discursivas, en general, de las reformas estructurales, sus contenidos, las categorías, conceptos y prácticas que ha puesto a circular ‘la élite intelectual’, se despliegan en acciones concretas y programas que pretenden constituirse en tendencias, en modos de pensar y de hablar que todos debemos aceptar como algo normal. Si bien su propósito es hacer casi imposible concebir otras formas de pensar esa materialidad, la producción social de la realidad da cuenta de una lucha permanente entre los sujetos sociales y políticos que buscan hacer hegemónico su proyecto de sociedad.

Para su desarrollo, el texto se estructura en cuatro apartados: “Las narrativas y las estrategias del *desarrollo*: de lo internacional a lo nacional”, sugiere una aproximación crítica a la presencia del concepto de desarrollo en las reformas estructurales implementadas en Colombia en la década de los 90, a partir de develar cómo la estrategia del desarrollo ha creado un espacio discursivo que condiciona y reproduce modos específicos de subjetivación. El

segundo apartado, titulado “*liberalización y modernización* como narrativas: ampliación del mercado y reducción del Estado”, muestra cómo las narrativas de la liberalización y modernización del Estado se constituyeron y actuaron de manera conjunta con las prácticas discursivas y los dispositivos de poder que lograron materializarse en normas, programas y acciones específicos. El tercero, titulado “La narrativa neoconservadora de la *democratización*”, devela la manera como las narrativas de la ingobernabilidad y la participación han facilitado a la élite intelectual de las reformas, la configuración de un modelo de democracia de corte neoconservador inspirado en las lógicas de funcionamiento del mercado. Finalmente, a manera de conclusión se aproximarán algunas hipótesis que, consideramos, dan pistas y luces para profundizar en estudios particulares sobre la producción de las narrativas de las reformas y estudios más generales y complejos sobre las formaciones discursivas de las reformas estructurales en Colombia.

Las narrativas y las estrategias del desarrollo: de lo internacional a lo nacional

La intención de esta aproximación crítica a las narrativas del desarrollo evidencia cómo sus estrategias, sus conceptualizaciones, las prácticas y las políticas desde las cuales opera, contribuyen a la configuración de la retórica que justifica la implementación de las reformas estructurales en Colombia, a finales de la década de los ochenta. Digamos que se convierte en una estrategia que ha creado un espacio discursivo que condiciona y reproduce modos específicos de subjetivación.

Según el investigador Arturo Escobar,

Las raíces históricas del desarrollo se encuentran en los grandes reacomodos políticos que ocurrieron a nivel mundial al final de la segunda guerra mundial. Las nociones de subdesarrollo y Tercer Mundo aparecieron en este momento como parte de un proceso a través del cual Occidente buscaba redefinirse a sí mismo y en relación con el resto del mundo, pero especialmente en relación con las nuevas potencias del Este [...] El objetivo de las naciones que se embarcaron en la tarea del desarrollo después de la guerra fue invariablemente el mismo: la creación de un tipo de sociedad equipada con los factores materiales e institucionales requeridos para alcanzar rápidamente las formas de vida creadas por la civilización industrial (1986: 16-17).

Para Escobar, las condiciones de posibilidad y emergencia de la estrategia del desarrollo las encontramos en el contexto histórico de la segunda posguerra, porque en los fundamentos de la idea de ‘desarrollo’ está el gran paradigma occidental del ‘progreso’ que ha emergido como el mito funda-

cional que le ha proporcionado su esencia y su norte. En este sentido, el desarrollo es entendido como crecimiento sostenido e ilimitado de la producción, inicialmente con base en la industrialización; y, desde esta lógica, las sociedades sólo pueden ser concebidas como desarrolladas, subdesarrolladas o en vía de desarrollo.

El concepto de ‘subdesarrollo’ se articula funcionalmente al de ‘desarrollo’³; y bajo la tensionalidad desarrollo-subdesarrollo se da lugar a una serie de estrategias, que logran materializarse en programas específicos para los países del denominado “tercer mundo”. Es decir, la introducción del concepto de desarrollo justificó políticas y programas de intervención para reorientar las economías, que desde la lógica occidental del progreso se consideraban subdesarrolladas. Siguiendo a Escobar, “se creía firmemente que los países ricos disponían de la capacidad científica, tecnológica y financiera para llevar el progreso al mundo entero” (1986: 17).

En efecto, la introducción del concepto de ‘desarrollo’ en la historia del sistema capitalista occidental se ha materializado en una multiplicidad de prácticas heterogéneas y discontinuas, en acciones concretas y programas específicos que se presentan y se enuncian como tendencias homogéneas que dan lugar a modos determinados de subjetivación. Así, encontramos las narrativas del desarrollo en la compleja dinámica del proceso de reestructuración capitalista, principalmente desde el modelo keynesiano hasta el neoliberal. En este orden de ideas, hablar de la estrategia del desarrollo como narrativas que no han sido homogéneas, exige precisar, principalmente, dos momentos específicos, poniendo énfasis en el último, donde se ubica la gran narrativa de las reformas estructurales.

En un primer momento, y como punto de partida, encontramos que a partir de la implementación del modelo de desarrollo de ‘Industrialización por sustitución de importaciones’, las primeras estrategias⁴ del desarrollo operaron a partir de unos enunciados ligados a prácticas de planificación y de intervención del Estado.

³ Una articulación discursiva reafirma su identidad a partir de la creación de antagonismos.

⁴ Para Martínez Boom (2004), dos momentos claves para identificar las primeras estrategias de desarrollo (y fundamentales en la legitimación y adopción de la planeación económico-social en América Latina) son: los Acuerdos de la Conferencia realizada en Punta del Este en 1961 y el programa reformista de la Alianza para el Progreso (Alpro). A partir de allí se crearon o fortalecieron organismos multilaterales y nacionales de impulso a la reorientación y racionalización del desarrollo económico y social. Esta época fue denominada la Década del Desarrollo.

En las primeras décadas el concepto de desarrollo era enunciado desde definiciones económicas; es decir, al establecer el desarrollo como meta, su concepto fue entendido esencialmente como crecimiento económico, como institucionalización cada vez más penetrante de la planificación; en este sentido, todas las acciones, programas y políticas estaban referidas al crecimiento económico, y su puesta en marcha era garantizada por la intervención del Estado.

No obstante, tomando la argumentación de Martínez Boom, se afirma que “el campo de poder que constituye el Desarrollo, no sólo atraviesa la forma Estado, las instituciones de planificación, la legislación, sino que fundamentalmente atraviesa los individuos. De esta manera el poder produce lo real a través de la transformación de los sujetos y la problematización de necesidades reales de la población, tales como la pobreza, la ignorancia, la enfermedad” (2004: 70).

Se evidencia cómo el desarrollo logra desplegarse más allá de una imposición externa; sus retóricas operan como modo de subjetivación y, en este sentido, es productora y portadora de sentido, a partir de narrativas (campos de saber) y prácticas (campos de poder) que reconfiguran lo social.

Ahora bien, en un principio se consideraron de manera separada los aspectos y objetivos económicos y sociales del desarrollo; sin embargo, con el despliegue de la teoría del capital humano⁵, entre otras estrategias, se empiezan a poner en escena nuevos paradigmas de integración y relación que se afirmaban frente al dominio de las narrativas economicistas, argumentando que el desarrollo no se reducía a altas tasas de crecimiento. Dicho de otro modo, en las décadas siguientes entra en crisis la definición economicista del desarrollo, e inician procesos que intentan armonizar la dimensión económica, con los objetivos más sociales y humanos del desarrollo. En esta dirección, se argumenta la necesidad de integrar al concepto y a las políticas del desarrollo, categorías como calidad de vida, capital humano, equidad social, sustentabilidad ambiental, entre muchos otros.

Las narrativas y la estrategia de desarrollo que venían operando desde la década del 50, entran en crisis y se ven obligadas a incorporar nuevos elementos y a negar otros más, a partir del reconocimiento de los errores de la

⁵ El discurso del capital humano, define a los individuos como recurso y factor de la producción. Es decir, en las sociedades en ‘vía de desarrollo’, se convierte en tarea urgente y necesaria la formación de los recursos humanos para impulsar el desarrollo económico. En esta estrategia de formación de capital humano, aparecen como prioridad las reformas y programas en el sistema educativo. La educación se convertiría en el instrumento más apropiado para la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos.

primera estrategia. Así, en la década de los 80, entramos a la llamada “década perdida”, la crisis del Estado y de su modo de intervención. El ‘proceso de ajuste’ significó para muchos países abandonar o dismantelar, en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos.

En efecto, el agotamiento del modelo de desarrollo⁶, como modelo económico, social y político, implicó un proceso de reestructuración de los ejes sobre los cuales se sustentó el primer modelo, a partir –principalmente– del ascenso y la puesta en escena de las tecnologías políticas del neoliberalismo.

Así se expresa en 1991, en el informe del Banco Mundial sobre economía del desarrollo, al afirmar que el crecimiento económico sostenible depende de la existencia de un mercado sin distorsiones, competitivo y en pleno funcionamiento.

En palabras del Banco:

Dicho en términos sencillos, los gobiernos tienen que hacer menos en los aspectos en que los mercados funcionan, o se puede hacer que funcionen, relativamente bien [...] Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que hacer más en las esferas en que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos (Banco Mundial, 1991: 10).

A finales de la década de los ochenta, los organismos internacionales cambian significativamente las narrativas y las estrategias del desarrollo. *En un segundo momento*, nos encontramos entonces frente al despliegue del proyecto político neoliberal y la plataforma económica configurada a partir de los discursos de las reformas estructurales en la década de los 90, que emergen como estrategia en un proceso de redefinición del modelo consolidado entre las décadas de 1950 a 1970.

Si bien se intentó poner en escena las dos narrativas antagónicas frente a la estrategia del desarrollo, nos atrevemos a afirmar que la transición y el traspaso de un modelo de desarrollo a otro, implicó una inversión radical del discurso, de sus estrategias, prácticas y tecnologías. Evidentemente, la primera idea que debió ser revaluada es aquella que subraya la irracionalidad del intervencionismo estatal en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado; idea que concluye que el requisito indispensable para el desarrollo es el paso de la planificación económica al libre mercado (Sen, 1998).

⁶ Expresado en: los desequilibrios macroeconómicos –inflación y déficit externo–, el bajo nivel de crecimiento, el descenso de la inversión (deterioro de los términos de intercambio y servicio de la deuda externa), el descenso de los niveles medios de bienestar (aumento de la pobreza, del desempleo y subempleo), debilitamiento del Estado, degradación de los recursos naturales y de medio ambiente, entre otros.

Se trata entonces de un modelo de desarrollo basado en una relación de complementariedad entre el Estado y el mercado, sustentada en: la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de la economía y la inversión en recursos humanos, entre otros. Cada uno de estos elementos contiene programas de acción específicos que garantizarían el retorno de las economías latinoamericanas a la senda del crecimiento económico, permitiría la consecución de mayores niveles de equidad e igualdad social, e impulsaría el ingreso adecuado de estas economías al nuevo modelo de desarrollo económico en el marco de la globalización económica.

Ahora bien, una vez expuestos los referentes internacionales generales donde emerge y se presentan las condiciones de posibilidad para la circulación y expansión de la estrategia del desarrollo, nos interesa puntualizar en las relaciones y los modos de articulación que se establecen entre diversas formaciones discursivas.

En otras palabras, ¿cuáles son las prácticas que han constituido y configurado en este segundo momento la narrativa del desarrollo en Colombia? ¿Cómo aparece en el caso colombiano la estrategia del desarrollo? ¿Cómo se puso en marcha?

Frente a estos interrogantes, este primer apartado aproxima algunas tendencias a nivel general:

- Frente a las prácticas y programas que se despliegan a través de la recepción en Colombia de las políticas del Consenso de Washington⁷, *el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica* se posiciona y consolida como elemento y factor clave a partir del cual se subordinan los objetivos sociales del desarrollo. Principalmente, los objetivos propios de las políticas de redistribución del ingreso.

⁷ Alude al complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos del gobierno y grupos de expertos; quienes definieron una serie de temas para la orientación de la política económica en los países subdesarrollados o en vía de desarrollo. Temas: a) disciplina presupuestaria; b) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); c) reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; d) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; e) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; f) liberalización comercial; g) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; h) privatizaciones; i) desregulaciones; y j) garantía de los derechos de propiedad. Sin embargo, existen otras formulaciones del «Consenso de Washington», tales como: a) marco macroeconómico equilibrado; b) Estado de menores dimensiones y más eficiente; c) sector privado eficiente y en expansión; y d) políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

- Esta tendencia pone en escena la tensionalidad inherente al despliegue de las retóricas del desarrollo: la tensión que busca resolverse a través de la convergencia entre desempeño, crecimiento económico y distribución del ingreso.
- Un estudio en profundidad dirigido a reflexionar en torno a la materialización de estas tensiones y estrategias discursivas en los planes nacionales de desarrollo, desborda los límites de este apartado; no obstante, convoca a preguntarse ¿cuáles son los mecanismos que se han aplicado para mejorar la distribución del ingreso? Interrogante que implicaría revisar la lógica y la finalidad de la inversión en recursos humanos, el proceso de reactualización de la teoría del capital humano y argumentar por qué afirmamos que estos componentes sociales y más humanos de la teoría y las prácticas del desarrollo siempre han estado en función del crecimiento económico. Porque es desde la lógica de la eficiencia y la competitividad que se enfocan las inversiones en recursos humanos.

A manera de recapitulación, una aproximación crítica a las narrativas del desarrollo se hace pertinente para avanzar en la comprensión de cómo las retóricas y políticas planteadas por las reformas estructurales se constituyeron en estrategias que tienden a fundarse en criterios de verdad y modos de subjetivación.

Analizar el paso de las retóricas del desarrollo a sus políticas y programas, conlleva un análisis del discurso de élite que, para efectos de la investigación que sustenta esta ponencia, exige una reflexión sobre el papel de la ‘élite intelectual colombiana’ en la producción y justificación del discurso nacional de las reformas estructurales.

Cerramos este apartado afirmando que una aproximación a las narrativas de la élite intelectual colombiana, desde las retóricas del desarrollo, exige evidenciar cómo éstas se incorporan a la gran narrativa de las reformas estructurales y articulan nuevos sentidos, a partir de su interrelación con otras formaciones: *modernización*, *liberalización* y *democratización*. Es decir, el nuevo paradigma del desarrollo se sustenta en tres pilares básicos: modernización del Estado, liberalización de la economía y democratización de la sociedad. La modernización, por un lado, se constituye en sinónimo de desarrollo, porque afirma su identidad a la luz de la lógica del progreso y desde allí, crea sus antagonismos o sus opuestos, tales como: el subdesarrollo y el atraso propio de las sociedades tradicionales. Por otro lado, el concepto de desarrollo se articula igualmente al concepto de liberalización, afirmando que sólo puede haber desarrollo nacional si se impulsa y consolida la internacionalización de la

economía. Por último, el crecimiento económico y *social*—como objetivos del desarrollo— dependen entonces de prácticas de liberalización de la economía y del tránsito a regímenes *democráticos*, respectivamente.

Liberalización y modernización como narrativas: ampliación del mercado y reducción del Estado

El presente apartado busca evidenciar cómo el proceso de formulación e implementación de las reformas estructurales en Colombia, utilizó los conceptos de modernización del Estado y liberalización de la economía como narrativas que le proporcionaron amplios márgenes de justificación. Se trata entonces de presentar las narrativas producidas por la élite intelectual colombiana sobre la modernización y la liberalización, que circularon apoyadas en la retórica del desarrollo, como justificación de las reformas estructurales y finalmente, los programas y políticas en los cuales se materializaron.

La modernización y la liberalización son conceptos vacíos que cobran sentido y se constituyen en dispositivos de saber-poder y en categorías dominantes bajo una situación concreta y en una realidad específica que los significan; efectivamente cobran sentido a partir de las transformaciones en el régimen de acumulación y producción capitalista.

En este marco, el capitalismo estructuró un nuevo orden político y económico que requirió de reformas estructurales, a partir de las cuales se reconfiguró la tradicional relación entre el Estado y el mercado. Dichas reformas se materializaron en prácticas y programas que operaron a través del posicionamiento de sus narrativas y retóricas sobre la liberalización del mercado y la modernización del Estado. En efecto, se trata de una multiplicidad de relatos que operan junto al despliegue de estrategias, programas y acciones que soportan el proceso de transformación que requería el nuevo modelo de desarrollo.

Esta producción discursiva fue agenciada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, mediante el diseño y la formulación de un conjunto de políticas y estrategias. Al respecto vale la pena reseñar el discurso del Banco:

Ante el fracaso de las economías de planificación estatal, es necesario emprender transformaciones radicales que permitan el tránsito hacia economías de mercado que garanticen el crecimiento económico, la eficiencia y el aumento sostenido de las condiciones de vida de las poblaciones. [...] En el marco de una economía global, se vieron obligados a iniciar una transición hacia economías de mercado a través de políticas destinadas a: liberalizar las economías; reducir la inflación; fortalecer el sector privado; reestructurar los sistemas de

protección social; definir con claridad los derechos de propiedad; difundir la propiedad privada; ingresar como miembros activos en las instituciones internacionales de comercio mundial; reestructurar los organismos públicos, los sistemas jurídicos, las instituciones financieras y los sistemas de salud y educación con el fin de generar mayor confianza a la inversión, perfeccionar el capital humano y generar mayores oportunidades en la transición (Banco Mundial, 1996).

En este sentido, la ‘modernización’ del Estado puede entenderse: (i) como un proceso de reestructuración de sus funciones y ámbitos de competencia, que involucra privatizaciones, descentralizaciones, desregulaciones y re-regulaciones; y (ii) como cambios en su organización y estructura; lo que representa: reducción del tamaño del Estado, adecuación institucional, desburocratización, cambios en los modelos de gestión y en los paradigmas de la administración pública, nuevos modelos de eficiencia que implican transformaciones en el manejo del gasto y en las formas de contratación, entre otros.

En la misma línea, la ‘liberalización’ del mercado se estructuró a partir de contenidos y estrategias políticas y económicas que se orientaron a generar las condiciones que posibilitaran una inserción de las economías nacionales al mercado global. En suma, se trató de liberalizar y flexibilizar los mercados de bienes, trabajo y capitales, mediante: la apertura económica y comercial (libre importación y promoción a las exportaciones); reconversión industrial; estrategias de competitividad; la recuperación y el impulso de la capacidad productiva de la economía; la flexibilización laboral; la liberalización financiera (promoción a la inversión extranjera directa) y flexibilización del régimen cambiario.

En este orden de ideas, las narrativas de la modernización y de la liberalización se fundamentaron en una crítica radical al Estado de bienestar, afirmando que era el responsable del incremento del déficit fiscal, de los grandes desequilibrios macroeconómicos, de un rápido aumento de la deuda externa, y de la crisis de gobernabilidad, como consecuencia de una sobrecarga de funciones y un crecimiento incontrolable de la estructura del Estado.

Se inició entonces un proceso de redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado, permitiendo la transición hacia economías de mercado que garantizaran el crecimiento económico, la eficiencia y el aumento sostenido de las condiciones de vida de las poblaciones, sustentada en una relación subsidiaria entre estas dos esferas. De aquí se desprenden dos conclusiones importantes. En primer lugar, se acepta la importancia del Estado como agente de desarrollo, pero se rechaza su carácter de agente “directo” del mismo; en segundo lugar, la calidad y eficiencia de la acción estatal estaría determinada por la redefinición de sus responsabilidades en función de sus capacidades.

En última instancia, la redefinición de las funciones del Estado y el aumento de su eficiencia, se vincularon directamente con la reducción de su tamaño, la introducción de dinámicas de mercado en el ámbito de la prestación de servicios públicos y la promoción de la iniciativa privada en esferas que tradicionalmente habían permanecido bajo su control absoluto.

Las narrativas de la modernización y la liberalización cobraron una especificidad en el ámbito nacional a través de procesos de *adopción* y *adaptación*⁸. De esta manera, dichos relatos llegaron al imaginario colectivo como estrategias políticas para solucionar los males endémicos, tales como: el escaso desarrollo económico, la pérdida del poder adquisitivo de la población como producto del desempleo y el crecimiento de la tasa de inflación, la ineficiencia e ineficacia del Estado como consecuencia del creciente déficit fiscal y el aumento de los gastos de funcionamiento en detrimento de la inversión, entre otros. En razón de ello, la modernización y la liberalización conducen a cambios en los paradigmas políticos, económicos y sociales que, a su vez, implican transformaciones en las prácticas políticas, en las funciones del Estado, en el diseño de la política económica, y en las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política.

Las retóricas de la modernización y la liberalización se materializaron en un conjunto de prácticas y programas de acción específicos que giraron en torno a dos ejes: la disciplina fiscal y la inserción de la economía nacional al mercado internacional. Por un lado, las prácticas de disciplinamiento fiscal se sustentaron en las siguientes premisas: altos índices de inflación, desequilibrio de las finanzas públicas, rigidez del sistema tributario, ineficiencia del gasto público, altas tasas de interés, entre otros. Por otro lado, la apertura económica y comercial tomó como punto de partida: el bajo nivel de crecimiento de la economía nacional, las rigideces de los mercados financieros, laboral y de bienes, la brecha antiexportadora como producto del mantenimiento a ultranza del proteccionismo como modelo de desarrollo.

Con el propósito de fundamentar esta afirmación vale la pena retomar las palabras del Departamento Nacional de Planeación:

La reinserción en la economía mundial es necesaria por 3 motivos: 1) porque el progresivo cierre de la economía ha hecho más lenta la transformación estructural que el país requiere para su modernización económica y social; 2) porque

⁸ Con proceso de *adopción* se quiere decir que la élite intelectual colombiana tomó ‘tal cual’ los argumentos utilizados por los organismos multilaterales para justificar las reformas estructurales; por su parte, el proceso de *adaptación* hace referencia al ajuste del discurso hegemónico sobre las reformas a las condiciones nacionales propias, es decir, a las especificidades tanto estructurales como coyunturales.

dicha lentitud hace perder valiosas oportunidades de utilizar recursos propios en forma productiva. Con ello la productividad global de la economía se ha estancado –e incluso declinado en términos absolutos–, retroalimentando el enclaustramiento y haciendo más conflictivo el devenir social; y 3) porque el cierre progresivo y la lentitud de cambio estructural han demorado el progreso social y distributivo de los últimos años. En síntesis, el cambio de rumbo es necesario porque los lastres del enclaustramiento ya se hacen insostenibles para la sociedad, especialmente cuando el mundo en forma decidida va hacia la modernidad (DNP, 1990, 29 de octubre).

Si bien estos dos ejes –disciplina fiscal y apertura económica y comercial– han sido transversales a los procesos de implementación de las reformas estructurales desde finales de los 80, el discurso presenta varios matices a lo largo de la década de 1990, de acuerdo con las condiciones específicas en cada etapa del proceso de modernización y liberalización.

La etapa inicial del proceso corresponde a los últimos años de los ochenta y comienzos de la década siguiente; donde la tendencia fue hacia la adopción de los modos de subjetivación hegemónicos que circulaban en el escenario internacional. De esta manera las políticas y programas de la modernización y la liberalización se justificaron como la única opción para superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico y entrar en la nueva lógica de internacionalización de la economía.

En este orden de ideas, fue definida desde el gobierno de Barco la plataforma política e institucional necesaria para la modernización del Estado, que se implementó a lo largo de la década de los noventa, incluyendo políticas de apertura, descentralización, privatización, desregulación y re-regulación, y reestructuración del sector público. Así, en los primeros años del gobierno de Gaviria se diseñó la estructura normativa necesaria para hacer efectivo el mandato de su antecesor.

En consecuencia, se emprendieron reformas estructurales tendientes a liberalizar la economía a través de los programas de apertura económica que tenían el propósito de superar el aislamiento de la economía nacional del resto del mundo y el rezago de las instituciones ante el veloz proceso de globalización. Estos programas incluían una serie de reformas profundas en la estructura económica, especialmente en los regímenes laboral y de capitales, en los campos tributario, financiero y cambiario; por último, la reorientación de la infraestructura física y humana.

Sobre ello, José Antonio Ocampo –quien hace parte de la élite intelectual– dice:

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los

altos niveles de intervención estatal. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado (Ocampo, 2001).

Entre las reformas y leyes de la liberalización encontramos: la reforma laboral –Ley 50 de 1990–, la reforma financiera –Ley 45 de 1995–, la reforma tributaria y de mercado de capitales –Ley 49 de 1990–, régimen de comercio exterior –Ley 7 de 1991– y el estatuto cambiario –Ley 9 de 1991–, entre otras.

Los programas de liberalización mencionados, se complementaron con el conjunto de reformas y leyes que se desplegaron en referencia a la modernización del Estado en términos de su tamaño, composición y eficiencia. En este sentido, se emprendió la reforma del Estado, disminuyendo el gasto del gobierno central y enajenando las empresas o actividades estatales al sector privado y cambiando el paradigma de la administración pública a través de programas orientados hacia su modernización.

Los programas de privatización se hicieron efectivos en diferentes normatividades, entre las que se encuentran: la ley de privatización de puertos y ferrocarriles –Ley 1 de 1990–, la reforma financiera –Ley 45 de 1990–, la del sistema de seguridad social –Ley 100 de 1993–, que se constituyó en un sistema abierto a la participación privada y por ende a las lógicas del mercado; y la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos, en la cual se reformó el esquema de regulación y manejo de los servicios, justificado en los altos niveles de ineficiencia, los costos operacionales desbordados, las fallas en la gestión y las interferencias ajenas a un manejo empresarial profesional de las empresas estatales de servicios públicos.

Finalmente, en esta etapa se puso en marcha el proceso de descentralización a través del Programa de Desarrollo Territorial, los Acuerdos de Autonomía Regional y la ley de descentralización –Ley 60 de 1993–, en donde se exponen los fundamentos y características del proceso de descentralización política, fiscal, administrativa y técnica.

A esta altura de la argumentación es importante tener en cuenta que si bien las narrativas de la liberalización y modernización del Estado, evidenciadas en esta fase del proceso, se estructuraron a partir de la adopción de las retóricas que circulaban en el escenario internacional, finalizando la etapa, se utilizó el argumento de “un clima económico favorable”, como justificación para profundizar y acelerar el proceso de implementación de los programas de liberalización y modernización.

Presentados los ‘relatos’ producidos en la primera fase del proceso de implementación de las reformas estructurales, que de acuerdo con lo mencionado, corresponden a los últimos años de la década de los 80 y principios de los años 90, es el momento de continuar con el proceso de argumentación que tiene como escenario la segunda etapa del proceso.

La siguiente fase, se ubica a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y corresponde a la etapa de consolidación y redefinición de las políticas de modernización y liberalización. Desde allí, se presentó la necesidad de readecuar y adaptar las narrativas internacionales a las condiciones y especificidades nacionales, con el objetivo de convertir los programas y prácticas de liberalización y modernización del Estado en la solución y respuesta válida y legítima frente a los problemas políticos y económicos del país. Así, durante esta fase, el discurso sufre un proceso permanente de recomposición de acuerdo con las condiciones que le permiten reproducirse y circular.

En efecto, cuando iniciaba la recesión económica como consecuencia de la implementación de las primeras medidas de ajuste, se utilizó como argumento la persistencia de las rigideces en el Estado, para justificar la crisis y, en consecuencia, continuar con el proceso de modernización y con las políticas de liberalización de una manera más contundente y decidida.

Estas rigideces se relacionaron con el gran tamaño del Estado, el enquistamiento burocrático, la incontrolable corrupción y las prácticas clientelistas. En efecto, se decía que estos problemas estructurales eran los responsables de que las reformas implementadas no se reflejaran en un mejor comportamiento de la economía; en otras palabras, sólo la reestructuración del Estado y la adecuación de la estructura institucional sería el camino para depurar este tipo de prácticas políticas, superar los problemas estructurales y adecuar el Estado a los requerimientos de una economía más abierta.

En consecuencia, se formuló el Programa de Gestión Pública Orientada a Resultados, que se constituyó en una estrategia para el mejoramiento de la gestión pública, la cual incorporó un cambio conceptual y operacional en la administración del Estado, mediante un nuevo concepto de gestión⁹. En el mismo sentido, se diseñó un programa de adecuación institucional y normativa dirigido a alcanzar mejores grados de eficiencia y se expidió el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, que buscó organizar y coordinar una serie de iniciativas de evaluación y control de la gestión pública.

⁹ La gestión pública orientada a resultados se basa en el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: 1) la gestión integral con participación ciudadana; y 2) la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales.

En esta etapa del proceso, no solamente se pensó en la modernización y liberalización como sinónimos de reestructuración, racionalización y reducción del tamaño y composición del Estado, sino que se involucraron modelos de gestión empresarial para la conducción del 'Estado-empresa'. Bajo esta lógica, el continuo y creciente déficit fiscal, los bajos niveles de competitividad de la industria nacional en el mercado global y los resultados económicos negativos de las empresas del Estado, hacían necesario profundizar las políticas de privatización y reconversión industrial a través de programas y leyes como: el programa de participación del sector privado en infraestructura física y el de procesos de vinculación del capital privado; la expedición de la ley de privatizaciones –Ley 226 de 1995– (desarrollo del artículo 60 de la Carta de 1991); el acuerdo con la OMC –Ley 170 de 1994–, los programas de modernización y reconversión industrial y los acuerdos de competitividad.

Con respecto al proceso de descentralización, en esta etapa la preocupación se centró en la profundización y consolidación de la política, debido a que las acciones que se venían realizando en vez de aliviar las cargas del gobierno central y equilibrar las finanzas públicas, habían generado mayores presiones fiscales y el crecimiento de la deuda interna. En este escenario se hizo indispensable hacer un seguimiento al plan de descentralización, a partir del cual se definieron acciones, apoyos y tiempos requeridos para adelantar el proceso de asunción de responsabilidades, principalmente en materias de educación y salud.

En definitiva, el proceso de consolidación de la política de descentralización se hizo efectivo con la promulgación de la Ley 488 de 1998, con la que se creó un estatuto básico de los gravámenes territoriales que posibilitaba la modernización y el ejercicio de la autonomía fiscal, y autorizaba a los municipios, distritos y departamentos para definir los costos que se pudieran recuperar por los servicios prestados, lo cual les permitiría mejorar su actividad de servicio y su capacidad gerencial.

Sin embargo, debido a la grave situación que estaban enfrentando los entes territoriales, reflejada en el creciente problema del déficit fiscal y del endeudamiento, se expidió la Ley 617 de 2000, la cual estuvo dirigida al saneamiento fiscal de las entidades territoriales y a establecer nuevas líneas de política que orientaran de una manera más eficiente los recursos públicos.

Para finalizar, vale decir que el proceso de implementación de las reformas estructurales no se agota en las etapas mencionadas (Perry, 1998), por el contrario se retoma, se extiende y se amplía en los años siguientes. Así, la siguiente fase del proceso de modernización y liberalización coincide con la segunda generación de reformas estructurales, que más allá de las políticas de

disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, la desregulación de los mercados internos y las privatizaciones de las empresas públicas, corresponde a los cambios institucionales necesarios para acelerar el desarrollo económico y social de la región. Su justificación entonces se fundamenta en la frustración que produjo la globalización y las reformas de “primera generación” con respecto a los resultados económicos y las condiciones de pobreza e inequidad que se han debido enfrentar.

Ahora bien, a manera de recapitulación vale decir que las narrativas de la liberalización y modernización del Estado se armonizan y se relacionan funcionalmente con las narrativas y estrategias del nuevo modelo de desarrollo, que a su vez lleva implícita una nueva retórica sobre la democracia.

La narrativa neoconservadora de la *democratización*

Este apartado busca evidenciar cómo las narrativas de la democratización agenciadas por la élite intelectual colombiana se constituyeron en pilares fundamentales para la legitimación del modelo de desarrollo neoliberal; retóricas que re-configuraron la democracia colombiana como una democracia capitalista, expropiándola de sus dimensiones utópicas y normativas en nombre del mercado y de la eficiencia.

Las narrativas de la democratización adelantadas por la élite intelectual colombiana se articularon en torno a dos ejes: *la ingobernabilidad* y *la participación*, cada uno de los cuales denunció a su manera la desconfianza en el Estado como referente principal en la construcción del nuevo orden democrático. Entonces, a partir de la configuración del Estado-Nación y de una nueva fuente de legitimidad basada en la participación, se consolidaría un orden justo, una sociedad en paz y una democracia amplia y participativa.

El eje de la ingobernabilidad sustentaba que la expansión del Estado de bienestar en la sociedad estaba causando un desdibujamiento entre la esfera pública-estatal y la esfera privada-mercado que obstaculizaba el óptimo desarrollo de la sociedad y que configuraba un régimen ineficiente y corrupto. De la misma manera, la expansión incontrolada del Estado amenazaba de manera radical la libertad individual, poniendo en peligro los derechos fundamentales liberales sobre los que se sustentaba la democracia liberal.

Las demandas públicas se constituían en otra fuente de ingobernabilidad desde la perspectiva de la élite intelectual colombiana: según ésta, el número creciente de las demandas sociales y la imposibilidad de respuesta que tenía el Estado, aunado al profundo déficit fiscal, habían generado un progresivo ni-

vel de deslegitimación de la actividad estatal y un aumento generalizado de las protestas sociales y las expresiones armadas. Al respecto Hartlyn menciona:

El Estado, primero golpeado por la crisis de la deuda y la fiscal, y después atrofiado por las reformas neoliberales, se descompromete y se descompone frente a una sociedad desesperadamente necesitada, tanto en términos de asegurar un mínimo de Estado de derecho como de promover el crecimiento socioeconómico con equidad. Los partidos y las instituciones políticas, en vez de servir como foros de discusión y consenso, o incluso para presentar visiones ideológica y éticamente cargadas y potencialmente polarizadoras de la sociedad y de las políticas, se marginalizan del público alienado y desconfiado mientras gobiernan dirigentes neopatrimonialistas (Hartlyn 1996: 66)

Se propugnaba, entonces, por el acomodamiento de las funciones del Estado a través de la reducción de expectativas sociales con respecto a los alcances de la acción estatal, así el mercado se erigiría de ahora en adelante como el encargado de satisfacer todas las expectativas de la sociedad. De este modo, el mercado lograría maximizar las libertades individuales y el Estado en últimas se constituiría en el guardián de estas libertades; se inauguraba entonces una nueva forma de relacionarse el Estado y la sociedad civil mediada por el fin del Estado de bienestar.

Este nuevo papel del Estado se expresa con mayor claridad en el proyecto de acto reformativo de la Constitución:

El Estado social, entendido como idea regulativa, significaría que para el Estado existiría una obligación de buscar la justicia social en sus actuaciones. Este debería promover la igualdad para los diferentes grupos sociales, lo cual no significa la implantación del “igualitarismo” sino que todos los sectores de la población deberían tener igualdad de posibilidades para el pleno goce de sus derechos” (Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política, 1991: 91).

El nuevo Estado social de derecho promovido en la Carta del 91 sería la expresión de un Estado más eficiente y ligado de una manera mucho más productiva a la vida de los ciudadanos, los cuales serían a partir de ese momento los actores centrales de los procesos de cambio y crecimiento.

Por su parte, el eje de la participación se levantaba sobre la importancia de la incidencia de los individuos en los asuntos de interés colectivo. Se abogaba entonces por una mayor participación y un control democrático de los ciudadanos en todos los procesos sociales; así los individuos libres se constituían en los nuevos sujetos políticos de este nuevo modelo de democracia. En este marco, los ciudadanos adquirirían responsabilidades que anteriormente le correspondían al Estado y potenciaban libertades antes amenazadas por el monstruoso Leviatán, lo cual en últimas daba márgenes favorables para la ampliación de la democracia.

La idea de sociedad civil se ubicaba de este modo en el centro de resignificación del imaginario de la democracia, un imaginario construido sobre la base de la deslegitimación del Estado y una idea de democracia centrada en la participación de la sociedad civil; una participación entendida como el ejercicio de prácticas incluyentes, deseables y posibles, que acabarían con el monopolio político del liberalismo y el conservadurismo.

La retórica de la participación era expresada por parte de la élite intelectual del siguiente modo:

El principio general de la participación es un fin fundamental del Estado, las autoridades deberán facilitar la participación de los colombianos. La responsabilidad de intervenir corresponderá al ciudadano mismo. Él decidirá si desea o no intervenir en los asuntos de la vida nacional. Esto significa que las autoridades sólo deberán promover acciones que permitan que los colombianos que deseen tomar parte activa en la adopción de decisiones lo hagan. Las autoridades deberán además remover los obstáculos que puedan impedir esa participación. Sin embargo, esa intervención debería ser más que permitir que los ciudadanos expresen libremente sus opiniones. Se deberían crear mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones, pero sólo en aquellas que les afecten o interesen. Es esta participación la que le daría legitimidad a las decisiones y la que garantizaría su obediencia voluntaria. No obstante, la participación ciudadana no se justifica para todas las decisiones. Existen decisiones puramente mecánicas, que requieren un tratamiento especial del Estado o cuya urgencia no admite la intervención de los colombianos (Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política, 1991: 224).

Las narrativas de la democratización se construyeron igualmente sobre la base de la propiedad, así la privatización de la propiedad estatal se entendería como un desarrollo de la democracia participativa, ya que democratizar la propiedad facilitaría el acceso a la misma en condiciones de equidad a quienes pudieran manejarla con criterios de productividad. De la misma manera, el proceso de descentralización se vinculaba como pilar fundamental del proceso de democratización, ya que erigía al municipio como el eje de la democracia y célula vital de la sociedad y el Estado, contribuyendo en la integración y participación de la comunidad en la planeación, gestión, ejecución y desenvolvimiento de las funciones tradicionales del Estado.

De lo mencionado en los párrafos anteriores se desprende que las narrativas de la democracia producidas por la élite intelectual colombiana con el ánimo de dar un suelo de legitimidad social y política a las reformas estructurales, avalaron un proyecto político y económico que se ajustaba a los principios liberales del mercado y del individuo libre. Tal como lo menciona Armando Montenegro, uno de los principales miembros de esta élite:

Un punto fundamental consiste en que en el anterior modelo de manejo económico no se otorgaba ninguna importancia al consumidor; siempre estaban primero la industria o los empresarios. En contra de esa visión tan poco democrática, en el nuevo modelo tienen preponderancia el consumidor, el ciudadano y el individuo. Antes, en el modelo supuestamente progresista, las personas como sujetos de política, simplemente no existían. [...] En síntesis, el modelo de controles, regulaciones, de decisiones discrecionales era posible porque el país tenía una democracia restringida. En un ambiente más abierto, más democrático, la competencia, la igualdad de oportunidades, la defensa del consumidor tiene una lógica democrática. En síntesis, al lado de la democratización política, no queda más remedio que el cambio de las reglas de juego hacia formas más abiertas y competitivas, entre ellos la apertura económica (Montenegro, 1992).

Tenemos, entonces, que la retórica de la democracia participativa se fundamenta en estrategias de participación individualistas –soberanía del consumidor– inspiradas en las lógicas de funcionamiento del mercado. La participación que promovió la democracia neoliberal era la de comprometer a los beneficiarios con los costos de los bienes y servicios subsidiados¹⁰, es decir, las narrativas de la democracia y la participación escondían la privatización del Estado, y el sentido último de la participación era la primacía del consumidor. En suma, el proceso de resignificación de la democracia se montó en la identificación unilateral entre libertad política y libertad económica.

Este tipo de democracia liberal devela la tensión irresoluble entre capitalismo y democracia, ya que la desigualdad económica y social promovida por el primero, mina la igualdad política base fundamental para el desarrollo de la segunda. Se configura entonces una democracia de corte neoconservador¹¹ que despolitiza el concepto de ciudadanía, deslegitima la intervención del Estado (amparado en el discurso de la ingobernabilidad), acota el terreno de la política, libera a la economía de las intervenciones políticas, deteriora lo público y en últimas destruye el sentido normativo y emancipatorio de la democracia.

Vistas así las cosas, la democratización que pregonaba la élite intelectual de las reformas queda viciada por su contenido económico, de tal suerte que la participación política de los ciudadanos se restringe en materia de

¹⁰ Véanse los trabajos elaborados por Darío Restrepo sobre la participación: “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”, en: *Cuadernos de Economía*, Vol. XVII, No. 28, Bogotá, 1998, pp.117-147; “El cáliz de la participación. Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”, revista *Reforma y Democracia*, Clad, Caracas, No. 7, 1997.

¹¹ Véanse desarrollos de Helmut Dubiel, “Democracia” en: *¿Qué es Neoconservadurismo?*, Barcelona, Anthropos, 1993, pp. 45-71.

políticas macroeconómicas y monetarias, las cuales quedarían a cargo de una prestigiosa élite de tecnócratas formados en las famosas escuelas norteamericanas. “Estas afirmaciones logran apenas ocultar una desconfianza en los procesos democráticos: los propios procesos electorales no ofrecen evidentemente la disciplina necesaria para tomar las decisiones económicas correctas” (Ibarra, 2004).

En este marco, la Carta del 91 juega un papel problemático, pues por una parte permitió la apertura del régimen político a nuevas fuerzas y creó algunos canales de participación política para la ciudadanía, los cuales han sido el cimiento para una mayor inclusión de los más diversos actores sociales al escenario político y han dado márgenes de acción a la sociedad civil; y por la otra supuso un readecuamiento de la institucionalidad necesario para la reestructuración capitalista.

[...] la nueva Constitución aprobada en 1991 la caracteriza su ambigüedad y enfoques doctrinales contradictorios. De una parte, abrió el espacio para reformas democráticas y sociales: fortaleció la descentralización política, administrativa y fiscal y la participación ciudadana, definió al Estado como social de derecho y estableció la soberanía en el pueblo del cual emana el poder público. De otra, incorporó el ideario neoliberal en la orientación de la economía, la reducción del papel del Estado, la privatización de las empresas públicas y los principios de política social asistenciales, focalizados y de estratificación socioeconómica (Sarmiento, 1997: 53).

Es decir, la Carta del 91 y su imaginario de la democracia participativa no logró concretar la manera como se debían potenciar los principios fundantes de este nuevo paradigma democrático en una sociedad despolitizada, desvertebrada, permeada por lógicas clientelistas del poder, la expresión armada, la imposibilidad de la emergencia de una izquierda legal democrática y en especial atravesada por unas fuertes desigualdades económicas y sociales. Precisamente, la potencialidad de la democracia participativa se limitó al campo de lo discursivo y a ciertos dispositivos de participación ciudadana, pero no encontró la manera de empatarse realmente con los aspectos económicos, sociales y culturales que alimentaban y reproducían las lógicas de exclusión social. Es decir, aunque la discusión sobre la democracia abrió el escenario social, esta apertura careció de fundamentos cuando las condiciones económicas y sociales no estaban en capacidad de impulsar, promover y garantizar el pleno desarrollo de la participación ciudadana.

...

A manera de conclusión

¿Cuál es el papel de la élite intelectual colombiana en la producción y reproducción del discurso de las reformas estructurales?

Nos atrevemos a arriesgar una serie de hipótesis que consideramos dan pistas y luces para profundizar ya sea en estudios sobre la formación y producción de las narrativas, o en investigaciones más amplias y generales sobre las formaciones discursivas de las reformas estructurales en Colombia:

Sobre el papel de la élite:

- El acceso que tiene la élite intelectual a las estructuras discursivas y de comunicación, aceptables y legitimadas por la sociedad, le permitió desempeñar un papel fundamental en la justificación y legitimación de las reformas estructurales.
- No puede identificarse de manera unívoca el papel que cumplió la élite intelectual colombiana en la producción y reproducción de las reformas estructurales como una formación retórica hegemónica. Ello porque en toda formación hegemónica existen relaciones de integración, articulación, antagonismo y exclusión, que configuran concentraciones parciales de poder y contra-poder. Es decir, no hay homogeneidad en el interior de la élite.
- El poder de la élite intelectual es un poder discursivo que le permitió incidir en los modos de pensar y actuar de las personas, a través de la producción y la manufacturación del consenso de las reformas estructurales que tiene como trasfondo intereses orientados a mantener la estructura socio-cognitiva y de poder, que favorece la difusión del neoliberalismo en Colombia y justifica el orden social existente.

Sobre las narrativas de las reformas estructurales:

- Las narrativas que sustentan la implementación de las reformas estructurales, se configuran “desde arriba”, desde las élites, que tienen acceso al “discurso público” y al “control de las estructuras discursivas” de persuasión, manipulación, dominación y reproducción de las desigualdades y de los poderes existentes. En este sentido, las narrativas favorecen los escenarios potenciales para la configuración y producción de un tipo de subjetividades acorde y funcional al nuevo régimen de acumulación y producción capitalista.
- A partir del análisis podemos afirmar que si bien las narrativas que buscan la justificación de las reformas estructurales han permanecido, estas se han configurado y redefinido de acuerdo con las necesidades nacionales y el mismo cambio de las élites intelectuales.

- Los conceptos vacíos de *desarrollo*, *modernización*, *liberalización* y *democratización*, constituyen individualmente campos narrativos que al articularse funcionalmente a prácticas y estrategias de poder, han puesto en escena un orden discursivo específico que ha permitido la circulación y materialización de las reformas estructurales. Es preciso aclarar que la significación, los contenidos y los sentidos de estos conceptos varían de acuerdo al campo ideológico desde donde son ubicados, pensados y estructurados.
- Las narrativas de las reformas estructurales lograron articularse en un marco legal normativo que estableció a través de la ley lo permitido y lo prohibido, en el nuevo contexto de las relaciones entre Estado y mercado. Desde aquí, se reconfiguran ciertos modos de subjetivación o disposición sobre los ámbitos social, político y económico.
- La formación discursiva del neoliberalismo ha pretendido convertirse en determinante fundamental de la estructura cognitiva socialmente compartida, productora de sentidos y de realidades, que configuran formas específicas de pensar el orden social, las formaciones identitarias del régimen político y la producción de los sujetos existentes.

Bibliografía

- Amin, Samir, 1999, *Los fantasmas del capitalismo. Una crítica de las modas intelectuales contemporáneas*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Banco Mundial, 1988, Informe sobre el desarrollo mundial: "Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo", Informe No. 12, junio, Oxford University Press.
- , 1989, Informe sobre el desarrollo mundial: "Los sistemas financieros y el desarrollo", Informe No. 13, julio, Oxford University Press.
- , 1991, Informe sobre el desarrollo mundial: "La tarea acuciante del desarrollo", Informe No. 14, junio, Oxford University Press.
- , 1992, Informe sobre el desarrollo mundial: "Desarrollo y medio ambiente", Informe No. 15, mayo, Oxford University Press.
- , 1994, Informe sobre el desarrollo mundial: "Infraestructura y desarrollo", Informe No. 17, junio, Oxford University Press.
- , 1996, Informe sobre el desarrollo mundial: "De la planificación centralizada a la economía de mercado", Informe No. 19, agosto, Oxford University Press.
- , 1997, Informe sobre el desarrollo mundial: "El Estado en un mundo en transformación", Informe No. 20, junio, Oxford University Press.
- , 1999, Informe sobre el desarrollo mundial: "En el umbral del siglo XXI", Informe No. 22, Grupo Editorial Mundi-Prensa.

- Cadena Clavijo, Héctor José, 1994, “El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas”, *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No. 10, mayo de 1994.
- Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes No. 2465, Bogotá, febrero 22 de 1990. Programa de modernización de la economía colombiana.
- _____, Documento Conpes No. 2493, Bogotá, octubre 29 de 1990. Ampliación del monto del crédito de reforma del sector público.
- _____, Documento Conpes No. 2500, Bogotá, noviembre 26 de 1990. Crédito para financiar la asistencia técnica del programa de reforma al sector público.
- _____, Documento Conpes No. 2486, Bogotá, septiembre 20 de 1990. Racionalización de los gastos por servicios personales en el sector público.
- _____, Documento Conpes No. 2651, Bogotá, abril 29 de 1993. Tamaño y composición del Estado colombiano.
- _____, Documento Conpes No. 2790, Bogotá, junio 21 de 1995. Gestión pública orientada a resultados.
- _____, Documento Conpes No. 3048, Bogotá, septiembre 29 de 1999. Acuerdos de eficiencia: estrategia de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”.
- _____, Documento Conpes No. 2494, Bogotá, octubre 29 de 1990. Decisiones sobre el Programa de Apertura Económica.
- _____, Documento Conpes No. 2549, Bogotá, agosto 26 de 1991. Decisiones sobre el Programa de Apertura –II–.
- _____, Documento Conpes No. 2558, Bogotá, octubre 15 de 1991. Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario.
- _____, Documento Conpes No. 2652, Bogotá, abril 29 de 1993. Acciones para la modernización industrial.
- _____, Documento Conpes No. 2762, Bogotá, enero 25 de 1995. Política de Modernización y Reconversión Industrial 1994-1998.
- _____, Documento Conpes No. 2899, Bogotá, 15 de enero de 1997. Los acuerdos sectoriales de competitividad. Avances y retos.
- _____, Documento Conpes No. 2565, Bogotá, noviembre 29 de 1991. Un programa de privatización para Colombia.
- _____, Documento Conpes No. 2648, Bogotá, marzo 18 de 1993. Nuevos espacios para la inversión privada en Colombia.
- _____, Documento Conpes No. 2604, Bogotá, junio 30 de 1992. Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales.
- _____, Documento Conpes No. 2775, Bogotá, abril 26 de 1995. Participación del sector privado en infraestructura física.
- _____, Documento Conpes No. 2929, Bogotá, junio 11 de 1997. Balance de los procesos de vinculación de capital privado –las privatizaciones–.
- _____, Documento Conpes No. 2526, Bogotá, abril 5 de 1991. Autonomía y apertura regional.

- _____, Documento Conpes Social No. 026, Bogotá, mayo 11 de 1994. Criterios para la elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud.
- _____, Documento Conpes No. 2788, Bogotá, junio 15 de 1995. Política de consolidación de la descentralización.
- Escobar, Arturo, 1986, “La invención del Desarrollo en Colombia”, en: *Lecturas de Economía*, No. 20, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Foucault, Michel, 1992, *Genealogía del racismo*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- _____, 1980, *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Hernández Gamarra, Antonio, 1996, “Las Regiones y la estrategia nacional de competitividad”, revista *Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 95, marzo de 1996.
- Hartlyn, Jonathan, 1996, “Las democracias hoy en América Latina: convergencias y divergencias”, en: *Democracia y reestructuración económica en América Latina* (Pilar Gaitán, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro, compiladores) Bogotá, Iepri.Cerec, Ed Prisma Asociado.
- Ibarra, David, 2004, “Los laberintos del orden internacional. La importación de reformas”, Santiago de Chile, Cepal, *Revista de la Cepal*, No. 82, abril.
- Laclau, Ernesto, 1998, “Desconstrucción, pragmatismo y hegemonía”, en: Mouffe, Chantal (comp.), *Desconstrucción y pragmatismo*, Madrid, Paidós, 1998.
- _____, 1996, “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, en: *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel Editores.
- _____, y Mouffe, Chantal, 1987, “Mas allá de la positividad de lo social”, en: *Hegemonía y estrategia socialista*, México, Siglo XXI Editores.
- Marín Bernal, Rodrigo, 1994, “Hacia una política de desarrollo industria”, revista *Andi*, No. 130, septiembre-octubre.
- Martínez Boom, Alberto, 2004, “El discurso y la estrategia del desarrollo”, en: *De la escuela expansiva a la escuela competitiva*, capítulo dos, Bogotá, Anthropos, Convenio Andrés Bello.
- Ocampo, José Antonio, 2001, “Retomar la agenda del desarrollo”, Santiago de Chile, Cepal, *Revista de la Cepal*, No. 74, agosto.
- Oszlak, Oscar, 1997, *Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*, Buenos Aires.
- Perry Rubio, Guillermo, 1998, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____, 1994, *Finanzas públicas: estabilización y reforma estructural en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Sarmiento, Libardo, 1997, *Colombia fin de siglo: crisis de hegemonías y ecosocialismo*, Bogotá, Ed Ensayo y Error.
- Sen, Amartya, 1998, *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Ediciones Paidós, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Torring, Jacob, 1997, “Repaso al análisis del discurso”, en: Buenfil, Rosa Nidia, *Debates políticos contemporáneos*, México, Plaza y Valdés.
- Van Dijk, Teun Adrianus, 2003, *Racismo y discurso de las élites*, Barcelona, Gedisa.
- Žižek, Slavoj, 1992, *El sublime objeto de la ideología*, España, Siglo XXI Editores.

Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional*

Edgar Novoa Torres / Abogado, Magister y Ph.D. en Ciencia Política, Universidad de Lovaina, Bélgica; profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.
novoaedgar@hotmail.com

Introducción

La Corte Constitucional ha estado en el centro de la controversia política y jurídica desde su entrada en funcionamiento. Su activismo jurídico sin precedentes, ha tocado en sus fallos temas candentes para la vida política y social de todos los colombianos como la despenalización del consumo de drogas, la eutanasia, el aborto. Igualmente controvertidas han sido sus decisiones en materia económica alrededor del sistema Upac, la indexación de los salarios, el papel del banco emisor. El accionar de la Corte ha sido considerado entre el activismo jurídico progresista debido a la defensa del Estado social de derecho y los derechos fundamentales, y un “populismo” económico que no considera las consecuencias negativas sobre la dinámica económica que tienen sus fallos, usurpando funciones de otras ramas del poder público y creando un panorama de inseguridad jurídica. Es importante ir más allá de estas consideraciones para intentar entender cómo ese activismo jurídico de la Corte, que conlleva una fuerte juridización de la vida cotidiana e incide en el desarrollo político y

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. 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.

económico, contribuye de manera compleja y contradictoria al proceso de legitimación política y social del régimen político y no escapa a la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento económico en el país.

Las decisiones tomadas por la Corte, uno de los más altos tribunales jurisdiccionales del país, expresan un complejo campo jurídico (regulación, protección, legitimidad) en medio de unas condiciones materiales que son el producto de múltiples determinaciones (intereses, proyectos, dinámicas y fuerzas antagónicas), propias del momento histórico por el cual estamos atravesando. Para entender el activismo judicial y la juridización de la vida cotidiana adelantado por la Corte, es necesario entender el contexto socio-geo-histórico en el cual se gestó y se puso en marcha la propuesta de la reorganización institucional de la rama jurisdiccional en el país, incluido el proceso de reforma judicial centrado en la jurisdicción penal. Es importante entender esa reorganización institucional como parte de un proceso global de reacomodamiento del sistema económico, las estructuras político-administrativas y los pactos y acuerdos de las élites políticas y económicas, en medio del escalamiento del conflicto armado interno.

La Corte Constitucional hace parte, por su ubicación y funciones en la estructura jurisdiccional del país, de las élites jurídicas. La Corte Constitucional contribuye de manera directa en la constitución del paradigma jurídico vigente. Por esta razón, nos hemos concentrado en su ubicación estructural y su labor funcional. También hacen parte de esa categoría de élites jurídicas los académicos de las facultades de derecho de las principales universidades públicas y privadas y los grandes bufetes de abogados, así como los demás miembros de la rama jurisdiccional, particularmente de las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura). Sin embargo, para el presente trabajo, debido a las particulares características socio-históricas, hemos tomado la Corte Constitucional, debido a su centralidad estructural y funcional en la producción del discurso jurídico.

En una primera parte realizamos una contextualización de los profundos cambios que hemos estado viviendo en el país. Al delimitar ese complejo y contradictorio panorama es posible visualizar las fuerzas y tendencias que rodean la emergencia de un nuevo orden institucional, en el que se busca consolidar el proyecto neoliberal. En un segundo apartado, ubicamos los campos jurídicos de la recomposición judicial. El análisis se centra en la reforma a la justicia en relación con la centralidad que se le ha dado a la jurisdicción penal (estructura funcional y administración, códigos) y la reorganización de la rama jurisdiccional con la Corte Constitucional. Dichos campos jurídicos nos permiten entender el carácter contradictorio y complejo del lugar y la labor

que jugó la Corte Constitucional durante la década de los noventa (la llamada primera Corte, aunque en realidad sea la segunda).

Nuestro análisis está más cerca de la teoría política y la sociología jurídica, pues consideramos que la producción del derecho es un proceso constitutivo de la materialidad socio-geo-histórica y que su producción está sujeta a campos de fuerza y antagonismo, dentro de contextos materiales concretos que se superponen dinámicamente al rol de los sujetos o actores sociales (en este caso los magistrados) y las instituciones (Corte Constitucional).

Es necesario valorar y defender a la Corte Constitucional y el papel que ha cumplido, y que cumple dentro de la maraña institucional; sin embargo es necesario, con la calma que nos propone la distancia sobre lo ocurrido, abrir pistas para un debate constructivo sobre el papel que desempeñó durante los años 90.

Reestructuración económica, reforma política y recomposición social

Hacia finales de la década de los ochenta el país estaba atravesando por una difícil situación política y social. El hundimiento de la propuesta de reforma política hecha por el gobierno de Virgilio Barco (reforma constitucional y luego Acuerdo de la Casa de Nariño), se sumaba a la lista de intentos fracasados de reorganización política que exigía el país. Salvo por las propuestas hechas durante el gobierno de Belisario Betancur (política de Diálogo Nacional y la descentralización administrativa, política y fiscal), la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente de López Michelsen y la reforma constitucional de Turbay Ayala, naufragaron en el rígido sistema oligárquico consumido por el clientelismo, la corrupción y la crisis de los partidos tradicionales. De otro lado, el conflicto armado interno se venía intensificando por la estrategia de “guerra sucia” de los grupos paramilitares contra la protesta social y política, y el fracaso de la política de Diálogo Nacional para buscar una salida negociada. La violencia política y social se agudizaba aún más por la declaración de guerra contra los carteles de la droga, política presionada por el gobierno norteamericano.

Aunque la economía nacional había sorteado la profunda crisis que azotó a la región durante los ochenta (evidenciada por la imposibilidad del pago de las acreencias derivadas de la deuda externa), había tenido que enfrentar una profunda crisis del sector financiero que fue asumida por el Estado. De otro lado, era evidente que se había agotado el modelo de crecimiento económico que había prevalecido durante los últimos cuarenta años (que había tenido algunas transformaciones hacia el año 68). De hecho, ya se venían presentado

diversas propuestas que reconocían la necesidad de la reestructuración con el objetivo de transformar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). El nuevo modelo buscaba vincular la dinámica económica interna de una manera mucho más estrecha al mercado mundial, que se había convertido en el eje fundamental de la vida económica (el gobierno de Alfonso López Michelsen, llega a proponer hacer de Colombia el Japón latinoamericano).

Los sectores sociales populares venían sufriendo los efectos más regresivos de la reestructuración económica (flexibilización laboral, reorganización productiva), la reforma política (descentralización política, administrativa y fiscal) y el conflicto armado (tortura, desaparición, asesinato selectivo, masacre o desplazamiento interno). A pesar del panorama las luchas cívicas continuaban, los campesinos y obreros aunque replegados buscaban fortalecer sus bases, los indígenas y las comunidades afrodescendientes consolidaban procesos de organización. Sin embargo, debido a la agudización del conflicto armado interno las demandas e intereses de los sectores populares van a reducir sus agendas a la defensa de los derechos humanos y el reconocimiento y aplicación del derecho internacional humanitario por parte de los actores en conflicto, para respetar los derechos de las comunidades y no involucrarlas en la confrontación.

El bloque de poder se venía reorganizando en medio de la reestructuración económica y las reformas políticas. El narcotráfico, que se había incrustado en todo el tejido económico y social, buscaba un espacio político apoyado en sus desestabilizadores ejércitos privados.

El ambiente político y social que rodeó la elección de César Gaviria (presidente durante el período 1990-1994), fue propicio para profundizar los procesos de reestructuración económica y reforma política que se habían iniciado en gobiernos anteriores. La guerra contra algunos carteles de la droga y la degradación del conflicto armado interno a través de la “guerra sucia” contra los sectores populares, condujo a la muerte de tres candidatos a la presidencia entre 1989 y 1990. Gaviria reemplazó al asesinado candidato oficial del partido liberal (Luis Carlos Galán), quien tenía un alto nivel de popularidad, de esta manera, el electo presidente no tuvo que apoyarse en las tradicionales maquinarias electorales que se habían convertido en un pesado lastre a la hora de adelantar las reformas políticas o económicas. La desgastada clase política a través de sus prácticas clientelistas y corruptas, será tomada como blanco de ataque del nuevo gobierno que buscaba de esta manera legitimar su relevo, así como la renovación de las costumbres políticas a través de un discurso políticamente neutral y tecnocrático.

En el campo económico el país no había vivido la profundidad de la crisis que durante los ochenta se asentó en la región, y en general la economía gozaba de buena salud, por lo tanto el ambiente para la reestructuración económica no estaba marcado por los difíciles procesos de ajuste estructural que tuvieron que pasar los demás países latinoamericanos. Las reformas no se debían hacer con un severo ajuste macroeconómico, ajustes fiscales estrictos o los altos niveles de devaluación de la tasa de cambios, además, el anterior gobierno había iniciado un programa de reestructuración económica en profundidad. Aunque el carácter abrupto de las reformas impulsadas no era un rasgo particular del proceso colombiano, la estrecha relación entre violencia y economía sí era una característica propia¹.

El ambiente político nacional era de desasosiego debido a la lucha contra el narcotráfico, un sangriento enfrentamiento contra algunos de los carteles de la droga que habían llevado la violencia social a grados extremos con sus estrategias terroristas (carros bomba, asesinatos selectivos). La violencia terrorista del narcotráfico poseía un alto nivel de desestabilización política, lo que profundizaba aún más la crisis de gobernabilidad que sufría el régimen político. La contestación social mantenía su dinámica entre su criminalización, la “guerra sucia” agenciada por los grupos paramilitares y sospechosamente tolerada por los diferentes gobiernos, y su institucionalización y fragmentación a través de las reformas institucionales (elección popular de alcaldes que se inicia hacia 1988), en medio del creciente deterioro de los niveles y calidad de vida de los sectores populares.

¹ “En el plano económico, que la acumulación de capital más intensa esté en manos de los carteles de narcotráfico, coloca el equilibrio del sector externo en el éxito de sus aventuras. La inversión de capital negro primero en los servicios (hotelería, locales comerciales, equipos de fútbol, sector financiero, etc.), en la agricultura, la ganadería, y más recientemente en la industria está conduciendo a una efectiva modernización de las estructuras productivas y a cambios profundos en las formas y división de la propiedad.

Frente al nuevo capital, la regulación salarial deja de estar mediada por la legislación laboral y los sindicatos. Si hay una evidencia histórica de que la relación apropiada es la del gangsterismo sindical, es la de la mafia norteamericana y la transformación que le impuso a los sindicatos del transporte. Pero en nuestro caso, las relaciones obrero-patronales tienen una tradición de violencia en el campo y de división de sindicatos sumisos a la industria, con excepciones en ciertos sectores. Los asesinatos y amenazas que recaen precisamente sobre las fuerzas sindicales independientes están sugiriendo un nuevo camino en el que estallan los instrumentos de regulación y negociación que imperaban por lo menos en las ciudades y se establece la violencia ciega: secuestro de empresarios, voladura de capital fijo, por un lado, y asesinato de dirigentes y genocidio de sus bases, en el otro extremo.

La conclusión que surge entonces es que el país ha retrocedido considerablemente, más en forma social y política que económicamente” (Kalmanovitz, 1988: 24).

A la relativa independencia del gobierno de Gaviria respecto de la desprestigiada clase política tradicional, hay que sumar a su capital político el sacar adelante la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que va a redactar una nueva Carta Política, lo que reavivó las esperanzas de cambio y transformación que se había convertido en una obsesión nacional, en medio del caos de la violencia política y social, y la ingobernabilidad. Así mismo, el gobierno Gaviria va a adelantar una modernización económica de choque (“revolcón”), que se apoyaba fundamentalmente en el Consenso de Washington². Impuesto de manera abrupta, crea tensiones, rupturas y profundiza tendencias y estrategias que ya se venían implementando.

Se presenta tensión en la relación que se da entre las expectativas consagradas por el nuevo ordenamiento institucional salido de la Asamblea Nacional Constituyente –ANC–, que hacía el reconocimiento de una larga lista de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales (arts. 11 a 112), que obligaban al Estado, y de otra parte las necesidades que imponía la profunda transformación del modelo de desarrollo. La tensión democracia/eficiencia está presente en toda la propuesta de reestructuración económica y reforma política.

La enorme deuda social represada durante decenios encontraba en el nuevo ordenamiento constitucional mecanismos y ámbitos de participación importantes que desbordaron la capacidad institucional y la verdadera voluntad política de cumplir con las obligaciones. De otra parte, el nuevo modelo de desarrollo imponía al Estado un estricto reajuste en términos de su forma y funciones para responder a las nuevas condiciones del proceso productivo: reorganizar la política macroeconómica buscando equilibrios, realizar ajustes fiscales que implicaban recortes sustanciales en las políticas sociales, reordenar y modernizar su institucionalidad y las estrategias de gestión pública y territorial que implicaban altos gastos de reorganización y el despido masivo de trabajadores³. De otro lado, el aparato productivo no es-

² El llamado Consenso de Washington es el producto de una conferencia organizada por el Instituto de Estudios Económicos Internacionales (noviembre, 1989), que reunió a economistas de países latinoamericanos para que evaluaran las políticas económicas en la región. En dicha reunión se identificaron diez puntos que llevaron a un consenso sobre los objetivos básicos de lo que debería ser la reforma política y económica en la región, teniendo en cuenta el libre mercado como la base esencial del desarrollo económico: liberalización financiera y del comercio, un tipo de cambio competitivo, promover la inversión extranjera directa, la privatización de las empresas estatales, desregulación y protección de los derechos de propiedad, disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria que incluyera los impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria (Ahumada, 2002: 54-55).

³ A nivel institucional el trazado de políticas se convierte en un rompecabezas. “Mientras una parte de la administración trata de llevar a cabo políticas sectoriales (educación, salud,

taba preparado para realizar el ajuste propuesto, era débil, protegido y poco competitivo para enfrentar la apertura al mercado mundial, los efectos se sintieron de igual manera en la ciudad como en el campo (cierre de empresas o proyectos productivos, desempleo).

La equidad quedaba supeditada a la eficiencia. Las esperanzas de transformación y cambio social y político, terminaban siendo determinadas por los resultados obtenidos en la estrategia económica; es el crecimiento económico el que permite aumentar las posibilidades de empleo y el aumento de recaudos estatales que puedan ser reinvertidos socialmente. Sin embargo, lo más dramático es que la misma estrategia de crecimiento económico generaba más pobreza y exclusión, su carácter regresivo exigía de una dosis de autoritarismo para su despliegue e implementación. Los efectos esperados no se correspondían con las expectativas levantadas, en un contexto de escalamiento del conflicto armado y represión estatal como el que ha sufrido el país durante la década de los noventa.

Otra tensión se manifestará en la relación que se presentaba entre las potencialidades de la economía nacional frente a los retos de la apertura económica. La reorganización del bloque de poder estaba sujeta a una transformación abrupta del modelo económico por las presiones externas, con la presencia del narcotráfico como uno de los procesos productivos más importante en el sistema económico⁴.

construcción de infraestructura,... etc.) que conducen al cumplimiento de los compromisos institucionalizados y apoyan la acumulación de capital, otro sector de la administración, particularmente el equipo económico, propugna por políticas restrictivas de gasto público, demanda el recorte y la eliminación de programas. En suma, se trata en vano de subordinar el orden político al orden económico, creando de paso, altos niveles de ingobernabilidad, situación que da lugar a tensiones crecientes, de una parte en el interior de la administración y los diferentes actores sociales. Unos reclaman por causa de las políticas restrictivas, demandando el cumplimiento de los compromisos, y otras mostrando su inconformidad por lo “modesto” de los recortes llevados a cabo, situación agravada por los formadores de la opinión pública económica que en sus análisis y recomendaciones no logran, por lo regular, articular los problemas de corto con los de largo plazo ni sobrepasar la matriz teórico-ideológica del Consenso de Washington, que les sirve de marco de referencia” (Misas, 2002: 214).

⁴“i) el alto peso de los sectores no transables en la economía colombiana cuya expansión está determinada por el crecimiento del mercado interno; ii) el poco peso del sector exportador, insuficiente para generar un activo proceso de acumulación de capital en el conjunto de la economía; iii) la baja productividad del sector exportador (salvo petróleo y carbón) que lo hace altamente dependiente de la tasa de cambio real [una ligera apreciación del peso saca del mercado gran parte del sector productivo]. En consecuencia, la revaluación del peso —punto central del modelo financiero aperturista— hace imposible una mayor profundización del sector productivo al comercio internacional; iv) el fraccionamiento en el bloque hegemónico que ha impedido que se erija una fracción dominante que logre consolidar un

Los pactos y acuerdos de las élites políticas y económicas realizados durante la ISI para el manejo macroeconómico y la regulación social se venían resquebrajando. El café dejó de ser el principal renglón de exportación, los diferentes gobiernos venían fortaleciendo el sector financiero y la apertura de choque, que contó con el respaldo de diversos sectores económicos, no evaluaron los impactos negativos que tendría. La misma lógica de transnacionalización de la economía implicaba reacomodamientos profundos en las estrategias de inserción (quiebras, fusión, ampliación) y reacomodamientos en las élites y sus estrategias. El narcotráfico representaba el negocio con mayores niveles de internacionalización y además, debido a su peso y presencia en el sistema económico, buscaba una presencia en el ordenamiento político. El sistema oligárquico y sus acuerdos no estaban dispuestos a dejar el espacio político a los nuevos ricos, lo que eleva los niveles de violencia política y social. De esta manera, el proyecto aperturista tiene un gran vacío de dirección y sentido. Las cosas se complican aún más, pues debido al desbarajuste las viejas lógicas proteccionistas se reproducían, se exige simultáneamente apertura, desregulación, privatización, flexibilidad laboral, reducción del gasto público e impuestos con exigencias de mayores niveles de protección del Estado, subsidios, créditos.

La flexibilización salarial que se venía gestando desde los años ochenta se consolida con la apertura indiscriminada, asestando uno de los más duros golpes al movimiento sindical. A lo que hay que sumar la profunda reorganización institucional que implicaba el cierre y fusión de organismos estatales, llevando a centenares de empleados a engrosar las crecientes filas de los desempleados.

Una fuerte tensión se presenta frente a las rigideces y cristalizaciones institucionales y las mediaciones político-institucionales que existían frente a las necesidades de modernización que exigen la apertura de la economía y la modernización del Estado.

La nueva Constitución consagraba elementos esenciales para apoyar el nuevo modelo de desarrollo: eleva a norma constitucional la apertura económica e integración regional (arts. 226-227), la creación de zonas de libre comercio (art. 333), el manejo monetario, esencial en la estrategia neoliberal, se deja en cabeza del Banco de la República (art. 371 y ss), se consagra la privatización (arts. 48, 336, 355, 365), se refuerzan las potestades presidenciales (art.

poder suficiente que le permita romper las alianzas de clase anteriores; y v) la poca legitimidad que tiene el Estado frente a amplios sectores de la sociedad, que impide que éste impulse con vehemencia un nuevo sistema de alianzas que tenga como fundamento los nuevos sectores exportadores" (Misas, 2002: 204-205).

189, respecto de los estados de excepción, la planeación económica, la decisión sobre el gasto público). Sin embargo, el mecanismo más idóneo para la reorganización institucional lo propuso la misma Carta Política, al otorgar al presidente facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, durante un período de dieciocho meses (art. 20 transitorio). Con base en dichas prerrogativas el gobierno de Gaviria expidió al final del año 1992, 62 decretos que tenían por objetivo debilitar el papel del Estado respecto de sus entidades, organismos y empresas para de esta manera iniciar el camino de la privatización⁵.

El reacomodamiento institucional exigido por las características del nuevo modelo de desarrollo y por las constantes presiones políticas y sociales internas que lo mantenían en una crisis permanente de legitimidad, requería de una nueva armazón y lógica de gestión pública. Eficacia, eficiencia, flexibilización hacían parte del vocabulario institucional que busca reorganizar la forma y funciones de la relación entre el Estado y la economía, y el Estado y la sociedad civil. Era necesario adelantar todo un proceso de desregulación / re-regulación para levantar las trabas a la modernización institucional y abrir las compuertas a la propuesta neoliberal centrada en el libre juego de las fuerzas del mercado, tarea que los siguientes gobiernos seguirán profundizando. De otro lado, las reformas buscan dirigirse a un ciudadano completamente “despolitizado”, que asuma la co-gestión de la crisis.

Con el “revolcón” se revalorizara el papel jugado por una nueva tecnocracia que plantea un discurso neutral y técnico para distanciarse de las prácticas y propuestas de las élites políticas tradicionales incrustadas en las fuertes

⁵ Con base en el neoinstitucionalismo se va delineando una propuesta de Estado de derecho. “Las instituciones jurídico-políticas son por tanto las que garantizan las condiciones que hacen posible el intercambio y valor de los derechos de propiedad. Deben entonces regular de manera clara los derechos de propiedad, establecer y garantizar la libertad contractual y establecer un régimen de división y control mutuo entre los poderes públicos. La aplicación de este marco legal recae especialmente sobre las instituciones judiciales que para cumplir su función institucional deben ser independientes, eficientes, eficaces y accesibles... las instituciones determinan total o parcialmente la conducta de los individuos en cuanto resultado de sus preferencias individuales y de las estructuras institucionales que limitan esa conducta” (Pritzl, 2000). Las instituciones inducen ciertos comportamientos porque excluyen o sancionan los actos socialmente indeseables e incentivan los que juzgan deseables. Puesto que las preferencias individuales de los agentes económicos tienden a ser estables y constantes “una conducta específica de los individuos se puede remitir a los incentivos institucionales existentes y, a la inversa, en presencia de ciertos alicientes institucionales también se puede predecir la tendencia de la conducta” (ibíd.: 36) (Burgos, 2002: 184).

redes clientelistas en todos los niveles territoriales del Estado. Sin embargo, lo que ocurrió en la práctica fue que la tecnocracia emergente asumió rápidamente las viejas prácticas de clientelismo y corrupción que tanto criticaba y las viejas redes se modernizaron. En medio de las rupturas y continuidades los partidos políticos recomponen sus idearios y estrategias a través de los acuerdos multipartidistas o suprapartidistas que conciten el voto de los electores frente a la emergencia de nuevos movimientos sociales y políticos alternativos. La tecnocracia recién llegada de sus estudios en el exterior o salida de ciertas universidades nacionales va a ubicarse en los puestos claves de la administración pública, particularmente en los altos cargos de dirección y decisión. La descentralización política, administrativa y fiscal que había propuesto la elección popular de alcaldes y que se profundiza en la nueva Constitución (elección popular de gobernadores y nuevos criterios de participación política y social que deberían tener un desarrollo legal), ha sido el escenario más ejemplar del reacomodamiento de las élites políticas territoriales y la reorganización de las redes territoriales clientelistas tradicionales, necesarias para la mediación política.

Se presenta una fuerte tensión entre las ofertas de democratización política respecto de las expectativas y demandas sociales de ampliación de los mecanismos y espacios de expresión y participación política en medio de la apertura económica y el escalamiento del conflicto armado interno.

Dentro del catálogo de derechos que propone la nueva Carta Política se consagran una serie de principios y derechos, la mayoría de los cuales hacían parte de las agendas y demandas que las luchas sociales venían levantando desde los años setenta y que hacían parte de la crisis de legitimidad permanente del régimen político. Entre sus principios fundamentales declara el Estado como Estado social de derecho, descentralizado, reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de nuestra sociedad, así mismo consagra una amplia carta de derechos (civiles, políticos, económicos y sociales), dándole una especial protección a los grupos más vulnerables y buscando condiciones de igualdad real. De otra parte, el mismo modelo económico genera nuevas desigualdades y exclusiones, y profundiza otras debido a sus regresivas consecuencias sociales (déficit fiscal, desempleo, empobrecimiento). El círculo virtuoso de la modernización económica propuesta estaba basado en el crecimiento económico, la eficiencia y la flexibilidad de la economía, base necesaria sobre la cual se podrían recoger los frutos que conducirían a una mayor ampliación y fortalecimiento de la democracia, que a su vez, por la plena vigencia del Estado de derecho (defensa de los derechos de propiedad, claridad y aplicación de las normas para respaldar los contratos y evitar altos costos de transacción),

produciría los encadenamientos necesarios para el buen funcionamiento del modelo de crecimiento económico.

Frente a los déficit sociales acumulados, las capacidades (institucionales, presupuestales) y la llamada ‘voluntad política’ para reconocer y materializar los derechos consagrados se abría una brecha cada vez más amplia. De otra parte, se minimizaban o desconocían los efectos negativos que el mismo proceso de transformación económica generaba (falta de inversión social, desempleo, caída de los niveles y calidad de vida de la mayoría de la población) en medio de la agudización de la violencia política y social⁶.

El desarrollo legal de los principios constitucionales, así como la ampliación de los espacios de participación y expresión política que se abrieron con la descentralización política, administrativa y fiscal (1986), se tornaron en una decepción más, cumpliendo con la eficacia simbólica de legitimación política⁷. De todas maneras, lo paradójico es que la participación siguió pre-

⁶ El cuadro que plantea O'Donnell para la transición democrática en medio de ajustes o reformas económicas en países periféricos, es bastante ilustrativo de la situación:

Quiero decir con esto que todos tienen, al menos en principio, los derechos políticos que corresponden a un régimen democrático, pero a muchos les son negados derechos sociales básicos, como lo sugiere la extensión de la pobreza y la desigualdad [...] A estas personas se les niegan también básicos derechos civiles: no gozan de protección ante la violencia provincial ni ante diversas formas de violencia privada; se les niega el fácil y respetuoso acceso a las instituciones del Estado y a los tribunales; sus domicilios pueden ser allanados arbitrariamente, y, en general, son forzados a llevar una vida que no sólo es de pobreza sino también de sistemática humillación y miedo a la violencia [...] Estas personas, a las que llamaría el sector popular, no son sólo materialmente pobres, son también legalmente pobres (O'Donnell, 2003: 91, en Garzón, 2005: 141).

⁷ “En la vertiente propiamente política [de la participación] es donde se hacen las evaluaciones más negativas y las previsiones más pesimistas; muchos de estos mecanismos de participación no han sido utilizados por los ciudadanos; cuando han acudido a ellos no han tenido la suficiente convocatoria ni han conseguido las metas propuestas; fracasos que se le asignan, bien a la manera como quedaron reglamentadas por la ley, a la manida ausencia de cultura política y ciudadana, o al escalamiento de la guerra; lo cierto del caso es que al cabo de diez años ‘parece haber más espacios abiertos de participación que ciudadanos para ocuparlos’.

En la variante que tiene que ver con la gestión pública, los resultados son paradójicos, aunque es bueno señalar que los referentes empíricos son insuficientes, dado el predominio de lo regional y lo local así como la pluralidad de campos en los que estas formas participativas gestionarias se desenvuelven; sin embargo, al parecer los actores sociales que encarnan la participación en la gestión pública han seguido uno de estos tres caminos: a) la cooptación por las dinámicas clientelistas y armadas; b) la vacuidad o la irrelevancia de su presencia en los aparatos de gestión; los actores de la participación están allí pero sin llevar una representación clara, sin propósitos específicos y sin capacidad real para incidir en las decisiones administrativas que allí se toman; y c) la artificialidad y el formalismo, resultantes de convocatorias gubernamentales ordenadas por la ley, sin correspondencia con demandas sociales de origen ciudadano; es decir, con un propósito que venga de lo social, tales como las juntas

sentándose más allá de los espacios institucionales, en contra de la estrategia de participación sin política y del llamado a un ciudadano despolitizado que proponía el discurso oficial.

volver a preguntarse por las maneras a través de las cuales es posible recuperar la política para la democracia y la emancipación para el ciudadano. A pesar de todas las circunstancias adversas, del escalamiento de la guerra y de los horrores de la violencia, la gente del común, aquella a la cual se le dirigió el discurso participativo, sigue confiando en la asociación, en la organización, en las movilizaciones y los reclamos para exigir derechos y demandar reconocimientos; lo que llevaría a mirar de otra manera la cultura política por fuera del discurso cívico y en sintonía con el ser y el hacer de los sujetos históricos que viven su propia experiencia de ser ciudadanos en contextos turbulentos e inciertos (Uribe, 2001: 156).

El punto más alto de la tensión entre las expectativas de apertura democrática y la oferta institucional se encuentra en la recomposición de los rasgos autoritarios del Estado, en medio del conflicto armado interno. Desde finales de los años ochenta y durante los noventa, se va a pasar de la cultura de la “guerra sucia” para el manejo del orden público, a lo que sería la normalización de la excepción⁸. Debido al alto grado de deslegitimación del gobierno en el uso de los mecanismos represivos legales y extralegales durante los años ochenta (juzgamiento de civiles por militares, tortura, desaparición forzada, asesinato), el trabajo sucio se fue dejando en manos de los grupos paramilitares con la anuencia implícita y en algunos casos la colaboración directa de miembros de los organismos de seguridad del Estado. Con el Estatuto para la Defensa de la Democracia, la instauración de la Justicia Especial Regional –sin rostro–, y la normalización de principios claramente autoritarios en la administración de justicia⁹.

municipales de educación, los consejos de política social, los comités de participación comunitaria en salud o los centros de desarrollo comunitario (en Medellín). Estas convocatorias ordenadas por la ley y sin la demanda social correspondiente, terminan por ser un remedo, una parodia del sentido de la participación” (Uribe, 2001: 151-152).

⁸ “Tanto el desmonte de la justicia penal militar y el traslado de los delitos de su conocimiento a jueces especializados (Decretos 12204 de 1987, entre otros), como la creación y organización de la jurisdicción de orden público (Decretos 180, 181, 474 y 2490 de 1988, entre otros) tuvieron origen en el estado de sitio. Posteriormente, durante el gobierno de César Gaviria, toda la política de sometimiento a la justicia –por medio de la cual se logró la entrega de la cúpula del Cartel de Medellín– se llevó a cabo mediante decretos de excepción (Decretos 2372 y 3030 axial como 303 y 1676 de 1991, 1833 y 1834 de 1992 y 264 de 1993). La mayoría de decretos legislativos expedidos entre 1984 y 1991, relativos a la justicia especializada, fueron convertidos en legislación permanente y actualmente constituyen lo esencial de la justicia penal colombiana (García, 2001: 340).

⁹ Como ya ha sido tradición, los mecanismos de represión son utilizados más para la criminalización de la protesta social y política que para los fines propuestos. “De las personas

La Constitución del 91 reglamentó los Estados de Excepción, haciendo más difícil su promulgación sujetándola a estrictos controles constitucionales; en ese mismo momento se vio la necesidad de consolidar las normas dictadas bajo el Estado de Excepción en años anteriores, las cuales se han ido incorporando a la legislación corriente. De esta manera, la justicia penal en Colombia se ha convertido en un elemento importante del carácter autoritario del régimen político.

De otro lado, el estamento militar ha ido fortaleciendo y ganando un mayor espacio en el interior del Estado, ‘militarizando’ el ejercicio del poder político y convirtiéndose en una fuerza del aparato estatal con poder decisorio. Esta situación se hace mucho más compleja si se tienen en cuenta los constantes llamados de los organismos internacionales defensores de los derechos humanos sobre la abierta participación y apoyo de miembros de los grupos de seguridad del Estado con los grupos paramilitares.

El debilitamiento y fragmentación del movimiento popular no solamente se hizo a través de los canales represivos. La profundización del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, con la elección popular de gobernadores y la reglamentación de los espacios de participación, se convirtieron en otra forma de debilitar la frágil unidad alcanzada en medio de las consecuencias más nefastas de la guerra, que lo ponían entre la tortura, la desaparición forzada, la masacre y el desplazamiento. Las redes clientelistas territoriales asumieron el reto de la modernización, aunque en un primer momento vieron cómo los nuevos movimientos sociales copaban sus espacios naturales de reproducción.

La reestructuración económica y la reforma política en medio de la violencia política y social, y los antagonismos sociales, han producido fuertes tensiones, rupturas y continuidades que han resquebrajado viejos pactos sociales y políticos, han generado la recomposición política y social de las élites políticas y económicas así como de los sectores populares; los sectores y ramas productivas han sufrido una drástica transformación y el Estado ha reorganizado su forma y funciones. En el proceso de crisis/reestructuración las fuerzas y antagonismos sociales y políticos tienden a exacerbarse en un escenario en donde simultáneamente se superponen lo viejo que está en proceso de extin-

detenidas y procesadas bajo este sistema [justicia regional o llamada “sin rostro”] durante los seis primeros meses de 1992, 584, el 94 por ciento, eran individuos que se encontraban involucrados en algún tipo de protesta social o de organización cívica, en tanto que solamente un 6 por ciento correspondía a casos de narcotráfico o de guerrilla” (Ahumada, 2002: 259). García (2001: 346) trae otras cifras. Para el delito de rebelión en el 91, entre sindicados y condenados, la cifra fue de 115, en el 92, 96, en el 93 y 94 ascendió a 700 y 806 respectivamente.

ción con lo nuevo que empieza a insinuarse, sin alcanzar mayor coherencia y sentido, de la misma manera que la dinámica, trayectoria y fuerzas internas con las externas. La ISI que creció, se transformó y mantuvo una vigencia de cerca de cuarenta años va dejando paso al proyecto neoliberal que busca remodelar el escenario, imponiendo poco a poco sus prioridades y objetivos a pesar de los desajustes y errores. Evidentemente el tránsito está cargado de antagonismos y contradicciones, avances y retrocesos.

Este complejo y contradictorio proceso de reorganización productiva, reforma política y recomposición social es el que preside las transformaciones de la materialidad institucional en sus diferentes instancias, organismos y lógicas de gestión, que de manera contradictoria expresan las tensiones, rupturas y continuidades anotadas. La necesidad de un Estado de derecho y la reorganización de la dominación y el disciplinamiento social por estrategias institucionales y para-institucionales reflejan la profunda tensión que en el interior de las lógicas de reforma estatal se estaban viviendo. De esta manera, la reforma judicial se presenta como particularmente estratégica en el esquema de reestructuración económica y reforma política. Y la reorganización institucional de las tres ramas del poder público propuesta por la nueva Constitución, representan un paso más en la consolidación de una institucionalidad que responda a los retos de la reestructuración económica.

Estado de derecho, reforma judicial y Corte Constitucional

La profunda reorganización que se venía presentando exigía una reorganización político-institucional igualmente importante; había que deshacer las rigideces que caracterizaban las lógicas de gestión política y administrativa prevalecientes. Como lo planteaban los reformadores:

two elements of this reform stand out: a massive effort to deregulate vast areas of the economy, and a simultaneous decision to create new institutions for regulating the expanded private sector activities within a competitive environment (Montenegro, 1995: 1).

La respuesta se encontró en la triple estrategia de reforma política, un fuerte proceso de desregulación / re-regulación, la privatización de aquellos bienes y servicios que prestara el Estado y la descentralización política, administrativa y fiscal. Sin embargo, había una preocupación esencial para todo el proceso, la seguridad y claridad en las reglas del juego:

Along with this huge effort to deregulate the economy, a strong demand for a new type of state intervention arose: competition had to be protected, monopolistic and oligopolistic abuse had to curtailed, and natural monopolies,

public and private, carefully regulated. Therefore, certain institutions had to be wholly restructured in tune with the reforms (Montenegro, 1995: 1).

Ese marcado interés en la seguridad y transparencia de las reglas apuntaba no solamente a la gran tarea de reorganizar la forma y funciones del Estado respecto de las necesidades del proceso productivo que debía volcarse hacia el exterior. El trabajo de desregulación / re-regulación, que implicaba una enorme tarea de reorganización administrativa y legal de fondo, no era suficiente, se requería un ambiente jurídico y administrativo claro y transparente, que garantizara la seguridad de la propiedad y los contratos, un Estado de derecho se constituía en una de las principales demandas del nuevo modelo productivo. La tarea no era sencilla debido a la difícil situación política y económica, pues no solamente se requería seguridad, transparencia y claridad en los ámbitos y funciones de las ramas del poder público, era necesario generar al mismo tiempo la legitimidad que requería la reestructuración económica en curso en un ambiente de violencia política y social, una crisis aguda de legitimidad del régimen político y los efectos económicos regresivos a nivel social producto de la indiscriminada apertura económica.

Ese marco legal, administrativo, dinamizado por prácticas y discursos, necesario para la reestructuración constituye un complejo “campo jurídico”¹⁰. Dichos “campos jurídicos” en las actuales circunstancias están cada vez más permeados por fuerzas y lógicas internacionales aunque las prácticas están enraizadas en contextos nacionales.

los campos jurídicos “producen” regulación, protección y legitimación. Cuando hablamos de regulación nos referimos a la reestructuración de las relaciones económicas: el derecho produce las reglas para la interacción de los actores económicos y protege sus intereses, ya sea que el origen de estas reglas sea público o privado. La regulación es la forma en que los campos jurídicos fomentan los mercados y promueven la acumulación. El derecho también protege los individuos y los diferentes grupos e intereses sociales: ésta es la dimensión social o dimensión “emancipatoria” del derecho. Los campos jurídicos moderan los impulsos de la acumulación, protegen la integridad individual y preservan la comunidad. Finalmente, el derecho legitima el orden social: en esta forma el derecho es parte del campo del poder. Las relaciones entre los “resultados” de los campos jurídicos son complejas y contradictorias: existen tensiones entre la regulación y protección, y el equilibrio entre éstas puede afectar la naturaleza y el grado de legitimación (Trubek, 1977)(Dezalay y Trubek, mimeo s.f.: 11).

Los campos jurídicos que acompañan la reestructuración económica y la reforma política se superponen en sus lógicas y dinámicas institucionales a las

¹⁰ Por “campo jurídico” entendemos la articulación de instituciones y prácticas a través de las cuales se produce, interpreta e incorpora el derecho en el proceso de toma de decisiones de la sociedad” (Dezalay y Trubek, s.f.: 7).

tensiones entre las viejas lógicas atadas a la ISI y el nuevo panorama de reestructuración económica. Esos campos jurídicos tienen su principal asiento en el Estado cuya reforma está presidida por una lógica neoliberal, que busca un Estado débil, democrático y de derecho. Débil en relación con todo el proceso productivo, privatizando la producción de bienes y la prestación de servicios, dejando la centralidad a las libres fuerzas del mercado y la iniciativa privada. Los ideólogos del neoliberalismo consideran que la activa presencia estatal en términos económicos, sociales y políticos había ahogado la indefensa sociedad civil por su amplia intervención en la economía y su activismo en la protección social, por esta razón era necesario reducir el Estado a su mínima expresión. Dicho Estado debe ser al mismo tiempo democrático, establecer un nuevo tipo de relacionamiento con la sociedad civil, proporcionándole los mecanismos de participación y expresión política, creando las garantías necesarias para que el mayor número posible participe en el libre juego político y garantizando los mínimos de subsistencia básicos, una nivelación por lo bajo para el desarrollo social y el bienestar general. Así mismo, ese Estado debe garantizar un marco legal básico, transparente y claro para que los derechos de propiedad y las reglas propias de los intercambios estén garantizados y permitan un fortalecimiento de la actividad económica, dicho Estado debe ser un Estado de derecho.

La reforma judicial que se ha venido adelantando, no está desligada de las profundas transformaciones que está sufriendo el Estado en todos los órdenes. De hecho, el interés en el sistema judicial y los jueces se encuentra en:

su función como garantes últimos del Estado de derecho; otras veces en la denuncia de su incapacidad para cumplir con tal función. En otras palabras, el sistema judicial gana visibilidad social y política por ser, simultáneamente, parte de la solución y parte del problema en la aplicación del Estado de derecho. Cuando se lo considera como parte de la solución, se enfocan el poder y el activismo; cuando se lo considera como parte del problema, la perspectiva se centra en la crisis judicial y en la necesidad de una reforma judicial (Santos, 2001: 161).

De hecho, el sistema judicial se había considerando como parte del problema de legitimidad que sufría el régimen político. Uno de los elementos de la reforma política que se venía discutiendo desde la fallida propuesta de Asamblea Nacional Constituyente (López Michelsen) era el tema de la reforma a la justicia. En ese momento se planteaba el problema desde el incremento de la delincuencia y el aumento de la inseguridad, y se miraba la causa de la crisis de la justicia en términos de la mala dotación de los juzgados, la ausencia de una carrera judicial, la carencia de técnicas modernas para la administración del delito, la diversificación institucional de las funciones de

investigación, laboratorios forenses, medicina legal, archivos y la carencia de autonomía presupuestaria de parte de la rama jurisdiccional (Rojas, 1977: 6). Desde ese mismo momento las soluciones oscilaban entre la modernización del aparato de justicia y la represión. De esta manera, se miraba la reforma a la justicia como la reforma a la jurisdicción penal y la crisis se centraba en los problemas de gestión. La causa de la crisis se interpreta en la congestión de los juzgados que conducía a la impunidad. La ineficiencia en la prestación del servicio, el deficiente trabajo de los jueces y la lentitud del aparato jurisdiccional para resolver los casos eran la causa de la crisis de la justicia. Poco a poco se llegó a plantear la necesidad de la independencia de la rama jurisdiccional y la conveniencia de una carrera judicial, para salir del alto grado de politización existente debido las prácticas políticas clientelistas heredadas del régimen político del Frente Nacional¹¹.

Durante los años ochenta las soluciones seguían privilegiando el fortalecimiento de la jurisdicción penal y la reforma de los códigos (penal y procedimiento penal). Sin embargo, dada la situación de violencia política y social del país y el creciente flagelo del narcotráfico, el problema de la reforma judicial va a tomar un sentido más transnacional. Desde el año 1986 la Agencia Norteamericana para el Desarrollo (Usaid) inicia su proceso de intervención en la asistencia jurídica en el país, que se va prolongar durante toda la década de los noventa, siendo uno de los programas que mayor ayuda económica ha recibido, con resultados bastante discretos (Rodríguez y Uprimny, 2003). En un primer momento de manera exploratoria (1986-1991). Luego de un activismo y altas dosis de presión sobre el gobierno, se concentra en la lucha contra el narcotráfico (1992-1996), particularmente en dos propuestas: la creación de la jurisdicción especial de orden público y el asesoramiento al gobierno para

¹¹ El sistema judicial estaba profundamente ligado al orden frente nacionalista. "Judicial practice during the National Front was largely complacent and deferential to the executive. Although the legal basis for autonomous performance existed (e.g. the judiciary was empowered to review the constitutionality of acts of Congress and executive power), the Supreme Court and the Council of State were extremely reluctant to expand their control over presidential actions. A study by Findley (1980) has shown that the Supreme Court has continuously refused to subject state of emergency measures to in-depth review, stating that these decisions were political ones rather than legal with only the observance of formal constitutional criteria being subject to review. Also, in other fields, the autonomy of the judiciary was subject to tight controls. The Constitution of 1886 provided for a judicial career, with statutory provision from 1970 regulating the details, but it was never put into practice (Hínestrosa, 1987: 38). The judicial budget was controlled by the Rotating Fund of the Ministry of Justice, the executive branch directly influenced structure and territorial distribution of the Courts, human and material resource management, and labour conditions of judicial personnel (Cáceres, 1994: 67)" (Springer, 1998: 7).

la reforma constitucional (particularmente en el cambio del sistema penal vigente y la figura del Fiscal General de la Nación). En este mismo período, se inicia el apoyo a procesos de informalización de la justicia y mejora del acceso al derecho. En la tercera fase (1997-1999), la política sigue siendo la misma, lucha contra el narcotráfico y justicia criminal (Santos, 2001:182)¹². Otras organizaciones y gobiernos también han participado del proceso de reforma judicial en el país. Se hace evidente el dominio de la concepción norteamericana en el proceso de reforma judicial y de política criminal.

La intervención de los Estados Unidos ha dominado de tal manera la reforma al sistema judicial colombiano que podría ser más correcto hablar, en este caso, de americanización que de globalización. Sin embargo, tiene sentido seguir hablando de globalización debido a que las concepciones estadounidenses en esta área han dominado las intervenciones de otros países (algunos países de la Unión Europea y la misma Unión Europea) y de las instituciones multilaterales (como, por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo) (Santos, 2001: 182-183).

La reforma judicial centrada en la jurisdicción penal presentó un alto componente de intervención y presión externa y al mismo tiempo contribuyó de manera determinante al fortalecimiento de los rasgos represivos del régimen político, que fueron utilizados con bastante eficacia en la criminalización de la protesta política y social. Las reformas a los códigos penal y de procedimiento penal, la creación de la justicia de orden público, la reorganización del sistema penal (el híbrido acusatorio), han fortalecido los rasgos autoritarios que ha tenido el régimen político. Es clara la eficiencia material que la reforma judicial a la jurisdicción penal ha aportado al proceso de reestructuración económica, en términos de control y disciplinamiento social. Frente al déficit de legitimidad y el desorden institucional del régimen político, la reforma judi-

¹² La propuesta Usaid consideraba esencialmente la oferta de justicia con un sentido eficientista. Se busca ante todo aumentar la capacidad de gestión del sistema en sus resultados. Ya hacia el segundo período se insinúa el interés en reconocer y valorar la demanda de justicia (Casas de Justicia). Sin embargo, allí también va a prevalecer el mismo sentido eficientista, pues se busca descargar al Estado de sus responsabilidades transfiriéndolas a autoridades administrativas, o descargando su responsabilidad en las mismas comunidades. Los análisis y las reformas siempre se concentran en el carácter eficientista, reducido al aumento cuantitativo en los resultados obtenidos, producto de los cambios en la gestión y las reformas legales, y por el otro lado, a una reducción en el gasto público dedicado a la administración de justicia. En el último período el eficientismo se sigue aplicando. Los excesivos gastos derivados de la responsabilidad del Estado (por acción o por omisión) en la violación de los derechos humanos por parte de sus agentes, se miran como el producto de la ineficiente defensa del Estado ante las cortes nacionales e internacionales, soslayando la clara responsabilidad del Estado y el creciente clientelismo y corrupción en el interior de la misma rama jurisdiccional.

cial proporcionaba un sentido de fortaleza y gobernabilidad. De esta manera el campo jurídico que definió la reforma judicial, se convirtió en un elemento esencial para la regulación produciendo al mismo tiempo un déficit para la legitimación política, por el activismo jurídico represivo desatado desde la reforma a la justicia. Se impuso una continuidad en el carácter autoritario del régimen político, recomponiendo los mecanismos legales y administrativos en el ejercicio de la represión y control social. Paradójicamente, el fortalecimiento del Estado de derecho contribuía a su debilitamiento.

El debate sobre el sistema judicial en los noventa no se va a centrar única y exclusivamente en la jurisdicción penal, no era suficiente dicha reforma. Las tensiones que anotábamos en la constitución del nuevo orden institucional, de un nuevo Estado (débil, democrático, de derecho), le otorgaban una importancia capital a su materialización, a pesar de los efectos sociales negativos de la estrategia económica y el impulso de la *lex mercatoria*, que imponía el nuevo modelo de inserción de la economía nacional en el espacio mundial, la persistencia y escalamiento del conflicto armado interno y la proclamación del Estado social de derecho en la nueva Constitución.

La consolidación neoliberal del Estado débil, se debía hacer en medio de un sistema político deslegitimado, con un presupuesto público disminuido, un creciente nivel de endeudamiento (externo e interno), un aumento del déficit fiscal, una estructura administrativa clientelista y corrupta, altos niveles de desigualdad social y económica, una constante contestación social y política, y las presiones internacionales para acelerar el proceso de desregulación / re-regulación de mercados¹³. La reforma política no logra los objetivos propuestos, y las fuerzas externas cada vez más presionaban para acelerar el proceso de apertura económica; de otro lado, el proyecto hegemónico neoliberal transnacional (Consenso de Washington) exige definir con mayor claridad los objetivos del sistema judicial para la reestructuración :

- a) Market Goals: on the one hand, an appropriate legal framework, such as uniform, predictable and enforceable rules securing property and contract rights, is perceived as important for modernizing the Latin American economies and incorporating them into a global economy characterized by free trade and market economies.
- b) Good Governance Goals: on the other hand, an effective rule of law is also seen as a transparent, responsive to social needs and accesible to the disadvantaged sectors of society; and preventing human rights violations while simul-

¹³ “Tal dilema puede formularse de la siguiente manera: sólo un Estado fuerte puede producir su propia debilidad con eficiencia, pero una vez que produce esta debilidad, tiene efectos de reboamiento que van más allá de lo previsto al punto de poner en peligro el desempeño de las tareas asignadas al Estado dentro del nuevo modelo de desarrollo” (Santos, 2001: 190).

taneously becoming more efficient in preventing and sanctioning criminal activity (Thome, 1998: 11).

La nueva Constitución propone la Corte Constitucional¹⁴, entre las nuevas instituciones judiciales necesarias para la consolidación del Estado de derecho (el Fiscal General, Consejo Superior de la Judicatura), propuestas sugeridas permanentemente por la Usaid. La Corte Constitucional fue encargada de velar por la supremacía e integridad de la Constitución política. Se estableció un control difuso, recogiendo la tradición que se tenía en materia de control constitucional, en cuya cúspide se encuentran la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, poder que se extendía a todos los jueces y tribunales de la república, a los cuales se les asignó el conocimiento de las acciones constitucionales de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo. La Constitución reafirma la importancia de los derechos fundamentales y les atribuye fuerza normativa expresa para su aplicabilidad en casos concretos.

El ambiente político y social que rodeó el trabajo de la Corte le permitió un amplio margen de autonomía en su labor. La nueva institucionalidad salida del proceso constituyente poseía una eficacia instrumental y simbólica de legitimación que condensaba toda la carga que en el país siempre se le ha concedido a las reformas constitucionales como refundación del orden político. El ambiente reformista de los tiempos generaba amplias expectativas y necesitaba de un mínimo de legitimidad frente a las profundas y regresivas reformas económicas y políticas que se estaban implementando.

Durante la década de los noventa la Corte Constitucional se consolida alrededor de un activismo jurídico progresista, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y particularmente en defensa de la carta de derechos sociales, políticos, culturales y ambientales (arts. 11 a 112), que fue consagrada con un espíritu garantista. Particularmente, en el desarrollo de la acción de tutela, la Corte ha tomado decisiones importantes sobre la protección de los derechos individuales como la despenalización del consumo de drogas, la eutanasia, la defensa de minorías como homosexuales y enfermos de Sida. Así mismo, en uso de sus atribuciones constitucionales ha ejercido el control constitucional de decretos expedidos por el ejecutivo. De otro lado, la Corte ha generado un fuerte debate sobre las consecuencias económicas de sus deci-

¹⁴ La propuesta de la ANC recogía un clamor anterior y proponía la creación de una Corte Constitucional. Dicha propuesta tiene antecedentes desde 1957, luego en un proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno de Lleras Camargo en 1966. Así mismo, fue considerada en la propuesta de la ANAC y en la reforma constitucional del gobierno Barco (1988). En el año 68, al no prosperar la idea se crea la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De esta manera, el control constitucional, uno de los elementos claves del Estado de derecho, quedó en cabeza de dicha sala.

siones (en relación con el sistema Upac, los salarios de los servidores públicos, así como sentencias en favor de derechos individuales de pacientes con altos costos para las empresas prestadoras de los servicios de salud).

Es importante reconocer a la Corte Constitucional como una avance en la consolidación de una institucionalidad democrática, y valorar su labor en defensa de los principios básicos del orden constitucional y legal. Sin embargo también es claro que hay que ponderar la sobre valoración de su actividad.

Hasta hace poco, por ejemplo, los casos mejor conocidos de activismo judicial eran conservadores desde el punto de vista político, cuando no reaccionarios. Baste pensar en los jueces alemanes de la República de Weimar y sus escandalosos dobles criterios al castigar la violencia de la extrema derecha y de la extrema izquierda, en las sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos contra la legislación del *New Deal*, y en la oposición de la Corte Suprema chilena a las medidas social-demócratas de Salvador Allende” (Santos, 2001: 199).

Un elemento esencial que no hay que olvidar es que en nuestras sociedades el derecho es construcción y producto social y, de otro lado, que es en la institucionalidad del Estado que logra expresar su validez y eficacia contribuyendo al mismo tiempo a la legitimidad estatal y del orden político que lo sustenta. De esta manera, el derecho y la acción judicial siempre estarán cargados de una ambigüedad, ya que son elementos importantes como campos jurídicos de regulación y legitimación del Estado y el orden político, en medio de luchas sociales en las que el campo jurídico ofrece “protección”. Así mismo, las decisiones tomadas por un cuerpo colegiado como la Corte Constitucional están ligadas al contexto en el cual han sido emitidas¹⁵. De otro lado, la rama jurisdiccional en nuestro país es particularmente débil, con una baja credibilidad social y con restringidas posibilidades de hacer cumplir sus decisiones.

La naturaleza transitoria de esta judicialización de la política deriva de que, atrapada en el dilema de tener la independencia para actuar, pero ningún poder para obligar, la promesa del activismo jurídico puede pronto exceder por mucho sus realizaciones. Cuando esto suceda, si sucede, los jueces dejarán de ser parte de la solución para convertirse, precisamente en parte del problema (Santos, 2001: 188-189).

El activismo judicial de la Corte Constitucional durante la década de los noventa se encontró atrapado en dicho dilema, ser parte de la solución y parte del problema; el punto está en saber cuál y para quién es problema, y cuál

¹⁵ “a promising route for future institutional research is to build on the insights of political systems analysis, linking them to constitutive understandings of law and politics. This requires scholars to see judicial choices not as discrete acts but rather as embedded within a broader institutional system or political regime that gives individual institutional components meaning” (Clayton, 1999: 39).

y para quién es solución. La ambigüedad de los tres campos del derecho se condensó en su actividad (regulación, protección, legitimación); al hacer una interpretación progresista y cumplir con los mandatos constitucionales que se desprendían de la extensa carta de derechos fundamentales y la consideración del Estado social de derecho, individuos y comunidades que se encontraban en una crítica situación de exclusión política y social, y de desigualdad económica (espacio jurídico de protección), vieron satisfechos sus derechos por los fallos de la Corte. De otro lado, la comunidad de negocios y los defensores más acérrimos de la regulación estatal a través de los equilibrios fiscales y la regulación económica por la moneda, criticaron algunos fallos de la Corte por considerarlos como un serio obstáculo desde la actividad del Estado, para la materialización del modelo de crecimiento económico (espacio jurídico de regulación)¹⁶.

Los campos jurídicos de las decisiones de la Corte generan efectos paradójicos en el interior de la actividad estatal. Se presentaba un desplazamiento de la legitimidad de las decisiones del ejecutivo y el legislativo hacia la rama jurisdiccional. De esta manera, el activismo judicial hacía parte de la crisis institucional que no lograba generar consensos ni dentro del modelo de desarrollo ni tampoco desde un proyecto político estatal, estableciendo un marco de arbitraje de las diferencias. De esta manera los controvertidos fallos de la Corte lograban producir la legitimidad que las demás ramas del poder público no lograban generar.

¹⁶ “La realidad económica parte de reconocer que los recursos son escasos y de allí que la tarea de los economistas sea precisamente la de buscar su mejor asignación. En esta tarea el mejor aliado es el mecanismo de precios, pues transmite de forma eficiente el principio de escasez y de éxito en el proceso de abaratamiento del proceso productivo gracias al progreso tecnológico. Esto beneficia claramente a la población pues recibe más cantidades de mejor calidad, a menor precio siempre y cuando no se permita la colusión de los productores. Lo anterior no significa que el Estado renuncie a intervenir, preferiblemente a través de la regulación y no mediante el control permanente de los precios. Su intervención debe dirigirse a corregir las imperfecciones del mercado, que tienden a ser agudas en el caso de los llamados “bienes meritarios”, que en esencia tocan con la educación, la salud, los servicios públicos y la vivienda. Estas intervenciones, sin embargo, deben focalizarse en el caso de los más desvalidos y lograr que los subsidios así otorgados se den de forma transparente a través del presupuesto nacional.

La Constitución de 1991 contiene todo el andamiaje requerido para ello y es así como se han instituido los subsidios en los servicios públicos para la población de estratos más bajos. También cuenta con los entes reguladores que supervisan la calidad y precio competitivo que asignan las entidades que proveen los servicios públicos.

¿Por qué la Corte Constitucional desconoció estos principios y, en vez de llamar al orden a estos organismos de supervisión decidió abrogarse ella el derecho de regular directamente a través del control de precios?” (Clavijo, 2001: 14).

Esa judicialización de la política que se presenta con el activismo de la Corte, es parte de un entorno, una materialidad socio-geo-histórica, que no se puede reducir simplemente al carácter democrático y la buena voluntad de los magistrados. Ese entorno está enmarcado por las profundas desigualdades políticas, sociales y económicas, altos niveles de violencia política y social, deslegitimación del régimen político y su sistema de mediaciones político-institucionales en medio de un escalamiento del conflicto armado interno, criminalización y represión militar y paramilitar de la protesta social y política, y un proceso de reestructuración económica que agudizaba aún más la exclusión y la desigualdad económica y social. Lo más dramático de la situación, era la difícil situación del movimiento social en el país durante la década de los noventa, tratando de recomponer proyectos políticos y sociales, ocupando los espacios de participación política y social bastante formales e instrumentalizados, así como los espacios de representación sujetos a una rígida estructura territorial clientelar. Huyéndole a la violencia, asediados por los actores armados (guerrillas, paramilitares, fuerzas armadas del Estado), en campos y ciudades, entre la muerte o el desplazamiento¹⁷.

De esta manera, habría que matizar más el argumento sobre el campo jurídico emancipatorio de las decisiones de la Corte. El difícil entorno socio-político y las graves carencias sociales y económicas de una gran cantidad de colombianos encuentran en los fallos de la Corte lo que se les ha negado por años, una respuesta a sus necesidades y carencias, o la defensa de derechos sensibles a la opinión pública mediatizada. Es evidente que allí opera la ambivalencia del derecho, que posee una eficacia instrumental y simbólica que no se reduce a la dominación y la represión, sin embargo, en medio de las condiciones nacionales cumple con un efecto de fragmentación y dispersión del conflicto social y político¹⁸.

¹⁷ “Sin temor a caer en un excesivo dramatismo puede afirmarse que se ha tratado de un verdadero proceso de aniquilamiento que ha llevado hasta una ruptura radical de la composición y los equilibrios poblacionales en toda la geografía del país. La debilidad evidente de la mayoría de los actores sociales populares es pues enteramente explicable. Al contrario, lo que debería sorprendernos es que todavía existan, que impulsen luchas significativas y que hasta hagan propuestas” (Moncayo, 2001: 6).

¹⁸ “El déficit de maniobra política de los gobiernos propicia el uso simbólico de los discursos legales. Mientras más limitado es el margen de maniobra política de los gobiernos en Colombia y más incontrolable es la violencia, más inclinados están estos a tratar dichos problemas de manera tal que el énfasis institucional se ponga en la legitimación, la comunicación y el uso simbólico del derecho no en la obtención de resultados... El déficit de legitimidad, originado y causado a la vez por la ineficacia instrumental del Estado, se compensa parcialmente con el aumento de la comunicación a través de la producción de discursos legales como respuesta a las demandas sociales de seguridad, justicia social y participación” (García y Santos, 2001: 73-74).

La gran mayoría de los fallos de la Corte Constitucional durante los noventa se encuentra en los fallos de tutela¹⁹. Como se sabe, la tutela se refiere a casos individuales en los cuales la decisión sólo tiene fuerza legal en el caso en cuestión. En este sentido, la decisión judicial posee una carga muy alta de despolitización de la demandas sociales frente al Estado. La consideración y respuesta individual del problema posee una clara eficacia simbólica e instrumental en el caso que haya sido considerado y fallado positivamente, pero invalida o deshace la necesidad de la organización y expresión colectiva. La tutela se convierte en una válvula de escape frente a las rigideces y perversiones de los mecanismos de mediación político-institucional, el deteriorado ambiente político y social, las múltiples demandas incumplidas por parte del Estado para con sus asociados. Con la tutela el conflicto se hace difuso por la individualización y el trato particular de los casos.

el derecho a un mínimo vital de subsistencia no existe: tan sólo existe cuando un juez por vía de tutela lo reconoce. Aun cuando en el caso concreto cierta forma de justicia material pueda surgir, lo problemático del asunto radica en que las luchas se concentran en el logro de un fallo favorable o en la aplicación de una doctrina establecida por la misma Corte. La politización del problema no surge, las luchas por una transformación real de las situaciones aún están pendientes. Lo que no existe no es percibido como no existente, gracias a la presunción de existencia que sugiere el estar consagrado en la Constitución (Parra, 2002: 77-78).

La utilización indiscriminada que se ha hecho del mecanismo ha llevado a que los detractores de la misma Corte busquen no solamente desmontar el derecho, también están interesados en desaparecer o minimizar el papel de la Corte, por su activo rol. Es evidente que como mecanismo democratizante la tutela debe ser defendida, sin embargo, también es necesario ubicar la centralidad que adquiere en el activismo judicial de la Corte durante los años noventa, partiendo de la materialidad socio-histórica en que se expresa. No se trata de mirarla de manera unívoca como instrumento de dominación y disciplina

¹⁹ De acuerdo con un trabajo realizado por Osuna, “a 30 de noviembre de 2001 la Corte Constitucional había proferido 8.126 fallos. De ellos, 2.583, que corresponden al 31,7%, decidían procesos de constitucionalidad en abstracto, y 5.543, correspondientes al 68,2%, eran sentencias de tutela de derechos fundamentales” (Osuna, s.f.: 11). En relación con el control abstracto que debe ejercer la Corte, el cual se hace sobre las demandas presentadas por ciudadanos y el control de oficio sobre algunas leyes y decretos con fuerza de ley, las cifras desde la entrada en funcionamiento de la Corte hasta finales del 2001 son: “la Corte profirió 2.600 sentencias de constitucionalidad. Una cifra cercana al 90% de ellas, a consecuencia de acciones de inconstitucionalidad presentadas por ciudadanos. Las sentencias fruto de control oficioso abarcan alrededor del 10% restante” (ibíd.: 14-15). Otro dato interesante, la Corte rechaza el 43% de las acciones de inconstitucionalidad y sólo selecciona el 5% de los fallos de tutela enviados para revisión (Cepeda, 2004: 2).

social, pero tampoco de otorgarle virtudes emancipatorias inherentes. Es un mecanismo jurídico para la satisfacción y exigencia del cumplimiento de los derechos fundamentales y garantizar la vigencia del Estado social de derecho.

La flexibilización laboral que deshizo la gran mayoría de las prerrogativas alcanzadas por los trabajadores por la mejora de sus condiciones de vida, después de años de duras luchas, es un claro precedente respecto de la eficacia instrumental y simbólica del derecho. La arena jurídica siempre ha constituido una dimensión de las luchas sociales, desde la lucha del “hacha contra el papel sellado”, librada por los campesinos y colonos contra los terratenientes desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, la cual terminó en un baño de sangre y el despojo de sus tierras durante el período de la Violencia. Los pobladores urbanos con la invasión de tierras públicas o privadas en grandes y pequeñas ciudades por el derecho a una vivienda digna. Las luchas cívicas, los indígenas, las comunidades afrodescendientes han venido consolidando sus identidades y agendas a lo largo de años de lucha y confrontación política con múltiples problemas y utilizando todas las estrategias y mecanismos de lucha, incluidas las herramientas jurídicas: la justicia civil, penal, laboral o contencioso administrativa como la ocasión lo requiera, en sus diferentes instancias hasta llegar a las altas cortes; desde el memorial respetuoso ante autoridades administrativas hasta el litigio en las altas cortes o las cortes internacionales. La eficacia simbólica e instrumental del derecho existe y los mecanismos jurídicos seguirán siendo parte de las estrategias de resistencia, rebelión y auto valorización de las luchas sociales, como una más dentro de las diversas posibilidades que despliega la acción social organizada.

Existe otro tipo de fallos que involucran temas políticos importantes (despenalización de la droga, eutanasia, aborto), en dichos casos se presentó una falta de apropiación política pública de la decisión tomada, una discusión amplia para consolidar el fallo y apropiarse de la decisión como expresión de un debate público y político. Presentado el fallo, el efecto simbólico y mediático tiende a banalizar la discusión política, y de pasada empobrecer la posibilidad de una cultura política democrática. Pero lo más inquietante, es que temas de vital importancia para la convivencia social y política, por su falta de apropiación y discusión pública, queden al vaivén de la jurisprudencia y los juicios de los magistrados de turno. Un caso paradigmático es el de las dos decisiones de la Corte respecto del aborto, en la primera sentencia C-133 de 1994 se declaró exequible la tipificación del aborto, en la segunda C-013 de 1997 se declaró exequible su penalización, considerando también los casos de atenuación punitiva consagrados en el Código Penal (arts. 328, 345, 347, 348), siendo Colombia uno de los pocos países en el mundo que aún penaliza el aborto en

circunstancias atenuantes (aborto con posterioridad a un acceso carnal violento o a una inseminación artificial no consentida).

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que a pesar de todos los blindajes que posee y que se le puedan colocar a la Corte Constitucional para preservar su carácter y sentido democrático, siempre existirá la posibilidad de un activismo judicial regresivo. Por designación de miembros con tendencias conservadoras (aunque a medida que pase el tiempo la designación de miembros hace que los cambios de la Corte no sea hagan en bloque y por lo tanto no sean tan determinantes), por el modelo de interpretación jurídica que se utilice (aunque se hayan establecido algunos principios básicos que puedan tomarse como precedentes obligatorios). Las derivas políticas por acción o por omisión de las funciones siempre estarán presentes, por presiones políticas, de opinión pública o situaciones coyunturales excepcionales o sobrevinientes que legitiman en sí mismas la toma de decisión.

Es poco lo que se ha adelantado en mirar aquellos fallos de la Corte en virtud de sus obligaciones, que no se corresponden con el llamado sentido emancipatorio. Los tres fallos de la Corte sobre salarios de servidores públicos sufren sustanciales transformaciones en cada uno de los fallos, desmejorando gradualmente las condiciones establecidas desde la primera sentencia, de manera confusa. El fallo que declaró la constitucionalidad del otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación, en relación con delitos de competencia de los jueces regionales –sin rostro– para circunstancias especiales (C-O34 de 1993). El fallo C-456 de 1997 que declara inexecutable el artículo 127 del Código Penal, desdibujando el delito político, que había sido defendido en sentencias anteriores (C-127 de 1993, C-171 de 1993, C-214 de 1993, C-69 de 1994, C-09 de 1995). De esta manera, rompe con la tradición jurídica colombiana sobre el tema y desconoce el concepto mismo de delito político que surge de la Constitución.

Existen diversas presiones que llevan a la Corte a matizar sus fallos, ya sea por las mismas condiciones en las que se tienen que tomar decisiones, las presiones políticas que penden sobre su labor por parte de las demás ramas del poder, la opinión pública en un entorno altamente mediatizado.

La sentencia C-556 es un buen ejemplo de ello: toda una racionalidad protectora de los derechos fundamentales y de las garantías constitucionales domina la parte motiva de la sentencia. Sin embargo, ya para terminar, la Corte adopta una decisión restrictiva y conservadora que pone de presente el hecho de que el valor dominante estaba del lado de la seguridad, el orden y la estabilidad institucional, y no del lado de las garantías. La tensión entre los principios garantistas y las necesidades fácticas se pone de presente en la redacción de un

texto cuyo desequilibrio entre lo explícito y lo implícito es manifiesto (García, 2001: 359).

En virtud del control previo y oficioso de leyes estatutarias, la Corte Constitucional también ha proferido fallos bastante ligeros y de poco análisis, en leyes tan importantes para la vida ciudadana como el Estatuto básico de los partidos políticos (Ley 130 de 1994, C-089/94), la ley sobre mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994, C-179/94), Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, C-180/94), y sobre la administración de justicia (Ley 270/96, C-37/96). En sus fallos la Corte se extiende ampliamente en la interpretación, pero sin mayor control²⁰. Las leyes proferidas por el gobierno de Gaviria acerca de la apertura económica y las privatizaciones, no sufrieron un mayor control constitucional por parte de la Corte. De hecho, la Corte no fijó ningún tipo de interpretación o jurisprudencia al respecto y en algunos de los casos las decisiones fueron tomadas de manera unánime (Cepeda, 2005: 8).

El campo jurídico de protección que despliega la Corte, con su activismo judicial progresivo y la juridización de la política, ha jugado un rol importante en la regulación aumentando el grado de legitimación del orden político. Los altos niveles de pobreza y exclusión económica y política exacerbados por la reestructuración económica, la endémica crisis de legitimidad del régimen político, la falta de una dirección clara en el proyecto económico de reestructuración, le dan una centralidad particular al activismo judicial progresista en la consolidación de un Estado de derecho. Ese activismo judicial se convierte en una forma despolitizada de cambio social y de mediación entre el Estado y la sociedad civil, un elemento importante para la constitución del Estado de derecho. Debido a múltiples factores del entorno social, político y económico, y las mismas características que posee el Estado colombiano, éste no puede ni siquiera producir su propia debilidad, mucho menos gestionarla y garantizarla.

No se trata de negar la eficacia simbólica y material que ha tenido la labor de la Corte Constitucional en ciertos aspectos de la vida política y social, sin embargo, el campo jurídico de protección de la Corte ha sido bien capitalizado para la consolidación del proyecto neoliberal de reestructuración económica

²⁰ “El control en estos casos lo ha hecho la Corte a partir de una lectura exegética de los preceptos, sin advertir eventuales vicios de inconstitucionalidad, o solucionando algunos inexistentes, lo que la ha llevado en las cuatro ocasiones a retocar los textos de las leyes, suprimir algunos párrafos y palabras, imponer algunas interpretaciones, variar el alcance de algunos preceptos, introducir *obiter dicta* más o menos afortunados, es decir, ha llevado a la Corte a un innecesario desgaste y poco útil, pero con la consecuencia nociva consistente en que el efecto general de cosa juzgada que los fallos otorgan a las leyes estatutarias impide que ellas sean objeto de impugnación ciudadana” (Osuna, s.f.: 16).

y reforma política²¹. De otro lado, existe un campo jurídico de regulación que no ha sido totalmente explorado en materias varias como la apertura económica, las privatizaciones, la reforma política o la represión social. Un territorio que nos muestra la otra cara de la labor constitucional, en donde se hace evidente el lugar estructural que ocupan tanto la Corte como el derecho en la pirámide funcional del Estado.

El activismo judicial de la Corte también se manifestó de manera notoria en relación con aquellas decisiones que tenían un profundo impacto económico, particularmente en el período 1998-2000 (sentencias a propósito de la emergencia económica, que creó el 2 por mil, acerca del Upac, el Plan Nacional de Desarrollo, y la primera sentencia sobre los salarios de los servidores públicos). En este momento, la Corte pasó a ser parte del problema para algunos analistas debido a su excesivo activismo en relación con las negativas consecuencias que sus fallos tenían para el crecimiento económico. La distorsión del sistema de precios, el aumento del déficit fiscal y en general la inseguridad jurídica producto de la usurpación de funciones que asumía la Corte con sus fallos, creaban un clima totalmente desfavorable al crecimiento económico y el bienestar social.

En la base de la discusión que se propone acerca de los fallos de la Corte Constitucional, sobre economía y derecho se está proponiendo una serie de argumentos normativos sobre el tipo de Estado y las funciones que este debe asumir frente al proceso productivo. Se parte de la base de que existe una íntima relación entre crecimiento económico y ordenamiento jurídico. Más aún, que existe una sola fórmula adecuada para que el orden jurídico no se convierta en un obstáculo al crecimiento económico y el bienestar social. Se requiere de un Estado mínimo en relación con el grado de intervención que pueda tener respecto de la producción de bienes, la prestación de servicios y en general los límites que pueda imponer al libre juego de las fuerzas del mercado (legales o institucionales). De otro lado, ese mismo Estado debe garantizar los derechos de propiedad y la realización de los contratos disminuyendo al máximo los costos de transacción que se puedan presentar. Este Estado se considera una precondition esencial para el desarrollo económico.

²¹ “lo que deberían asumir los actores y movimientos sociales ha sido depositado en terceras instancias, que al judicializar y juridizar las reivindicaciones, dispersan el potencial político de ruptura de dichas reivindicaciones. Hemos descargado en el derecho las preguntas por la complejidad de nuestra sociedad. Así mismo, la insistencia en las bondades de la estrategia judicial ha logrado ocultar la magnitud del problema eludiendo el compromiso que la gente debería asumir a través de la organización y la movilización. La mediación jurídica termina siendo un espejismo instrumentalizado por el establecimiento” (Parra, 2002: 77).

Los estudios críticos sobre derecho y desarrollo han demostrado que no existe un modelo único que sirva de referente para promover un círculo virtuoso entre derecho y desarrollo. Paradójicamente en el sudeste asiático, modelo altamente promocionado por los reformadores, el sistema jurídico fue instrumento de los estados para la implementación de las políticas públicas, así, la intervención del Estado no estaba restringida por el derecho, más bien intervenía a través de él, en presencia de un sector privado muy débil (Burgos, 2002). De otro lado, la búsqueda de la estabilidad jurídica ha llevado también a proponer las bondades del sistema del “*common law*”, como el sistema mejor preparado para proteger el sistema económico (Clavijo, 2004: 6 ss)²², por ser un sistema abierto a las impugnaciones relacionadas con los derechos individuales de libertad, pero bastante cerrado por la defensa del sistema económico. Nuestro sistema se considera que tiene una fuerte herencia del derecho civil, es bastante normativo, aunque muy cerrado a las impugnaciones por su misma reglamentación; es excesivamente abierto por el principio interpretativo del Estado social de derecho y los instrumentos como la tutela y las acciones de cumplimiento, poco regladas. Esta anglosajonización del sistema judicial es parte de las propuestas de reforma en toda América Latina, ya lo hemos visto en la reforma judicial referida a la reforma penal en nuestro caso.

La Corte Constitucional ha venido consolidando en sus fallos la adopción de un sistema de precedentes como en el sistema del *common law*. La jurisprudencia sólo tenía un lugar auxiliar como fuente del derecho, sin embargo a partir de 1995 la Corte Constitucional, argumentando su independencia funcional, se reserva la facultad de fijar por sí misma los efectos de sus fallos, eso sí reconociendo que dará continuidad a la concepción tradicional de fuentes. Se siguió un debate que fue moldeando la propuesta de darle una obligatoriedad al precedente como fuente del derecho²³. Lo que ha quedado

²² “El desafío más inmediato radica entonces en generar, a marchas forzadas, lo que el ‘derecho común’ generó en 200 años de práctica económica: una jurisprudencia económica que proteja el sistema de contratos-propiedad-responsabilidad, evitando que por cuenta del ESD [Estado social de derecho] y la tutela se termine minando la capacidad productiva del país. Se trata de evitar la animadversión que tiende a generar un sistema “abierto” de derechos tutelares, como el del ESD, contra el sistema económico de libre competencia. Esta debilidad proviene de la ausencia de la jurisprudencia económica, que en el caso del *common law* se fue desarrollando de forma natural a medida que se profundizaba el sistema capitalista (North, 1990)” (Clavijo, 2004: 9-10).

²³ En las sentencias T-406 y T-414 de 1992 se propuso el razonamiento judicial por analogía fáctica, sentencia que fue derrotada en 1995, donde la Corte retoma el concepto de doctrina constitucional de la Ley 153 de 1887 (sentencia C-083 de 1995), luego este concepto se amplió en el sentido de un sistema completo de precedentes obligatorios, al estilo de los tribunales

sentado hasta el momento es que en las sentencias de revisión de la Corte, en las cuales se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, se consideran como un criterio auxiliar para la toma de decisiones de los jueces; sin embargo, si los jueces deciden apartarse de esta línea deberán motivarlo para no infringir el principio de igualdad.

Las propuestas neoinstitucionalistas y neoliberales reaniman nuevamente el fantasma del etnocentrismo queriendo imponer soluciones ajenas al contexto nacional. No se trata de negar la relación que se pueda presentar entre el ordenamiento jurídico y el proceso de desarrollo, sin embargo, es necesario tener presente las condiciones materiales en las cuales se desenvuelve. En nuestro concepto hay que reconocer el pluralismo jurídico, la existencia de diversas fuentes oficiales y no oficiales de regulación, la enorme distancia que existe entre el derecho escrito y el derecho realmente aplicado, la precariedad y poca autonomía de la rama jurisdiccional.

El “choque de trenes” entre las ramas del poder público que oponía a economistas y abogados, expresa la fragilidad del régimen político, la fragmentación de las élites económicas y políticas para encontrar los acuerdos y pactos necesarios para consolidar una estructura político-administrativa débil, democrática y de derecho, una estrategia de crecimiento económico y el trazado de la política económica, en un escenario de crecientes presiones sociales, con un deteriorado panorama político y social azotado por el escalamiento de la guerra, la exclusión social y política, y las presiones externas para la consolidación de las reformas económicas y políticas requeridas. Cada rama del poder público esgrimía su autonomía y enfatizaba sus estrictas funciones y atribuciones, haciendo uso del campo de indecisiones y fracturas de esta situación de cambio y reacomodamiento generalizado.

La Corte, en ejercicio de sus atributos, buscaba la prevalencia del garantismo constitucional de la carta de derechos fundamentales y del Estado social de derecho por encima e independientemente de las consecuencias que se desprendieran de sus decisiones. De esta manera los campos jurídicos (regulación, protección, legitimidad) se retroalimentan y anulan, el choque funcional

españoles en la sentencia T-123 de 1995, basado en la garantía de igualdad de trato. En la C-037 de 1996 se deja claro que en materia de reconstrucción del precedente es obligatoria pues en aras de un principio de igualdad el juez que decida apartarse de la línea jurisprudencial debe justificarlo. El Congreso de la República no estaba de acuerdo con ese activismo judicial pues se atribuía funciones legislativas, expidiendo la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia. La Corte al revisar la ley acoge la doctrina de la T-123 de 1995. Es importante anotar que el mismo ejecutivo alentó la adopción del sistema de precedentes (Decreto 206 de 1991, arts. 21 y 23).

es expresión y contribuye a realimentar la confusión e indecisión institucional en la transición. No se puede olvidar de todas maneras que en ciertos aspectos claves para la reestructuración (reforma política, instrumentos de represión y disciplinamiento social), la Corte Constitucional ha dosificado bien sus fallos a favor de las reformas requeridas.

Al final...

La Corte Constitucional, nacida de la Constitución del 91, rápidamente cobró un gran protagonismo político en el ámbito nacional, debido a su activismo judicial progresista, al punto que es posible hablar de una juridización de la vida social, política y económica. Ese protagonismo es necesario ubicarlo en medio de las profundas transformaciones que se venían presentando con la reestructuración económica, la reforma política y la recomposición de los actores sociales y políticos, en un escenario caracterizado por profundas fragilidades económicas, políticas y sociales, en medio de un conflicto armado interno y un proceso de globalización económica en curso.

El activismo de la Corte está ubicado en medio de una crisis endémica de legitimidad del régimen político, una gran fragilidad del aparato productivo nacional, una debilidad de las formas de organización y expresión política y social de los sectores populares en medio de la guerra que no les dejaba muchas alternativas, y que sufrían al mismo tiempo unas fuertes carencias en sus niveles y calidad de vida. De esta manera las fuerzas e intereses externos van a tener una alta incidencia en los cambios que se presentaban. Las fuerzas y proyectos nacionales débiles, y debilitadas aún más por las tendencias externas, no se lograban recomponer política y socialmente, las élites ya no lograban cohesionar un proyecto político o económico estable, los sectores populares se vieron atrapados en el reformismo institucional por el que tanto habían luchado en décadas anteriores y en medio del escalamiento del conflicto armado que los dejaba entre la muerte o el desplazamiento. El espacio político se judicializó en medio de la incertidumbre, los avances y retrocesos en las reformas.

La nueva Constitución y la apertura económica copaban el espacio político, económico y social de los noventa. Finalmente se concretó una reforma política y también se pudo concretar una reestructuración económica de choque y profunda de la economía nacional. El proyecto neoliberal hegemónico en la reestructuración económica y las reformas institucionales centraba su propuesta institucional en la constitución de un Estado débil, democrático y de derecho. En ese proceso, la reforma judicial de la cual hace parte la Corte Constitucional va a jugar un rol importante. La reforma judicial expresa las

dificultades de la debilidad interna y las presiones externas, y al mismo tiempo se va a convertir en un eje importante de la estrategia de represión política y social. Los profundos cambios exacerbaban o creaban los conflictos sociales y políticos enrareciendo el ambiente de la reestructuración. En ese sentido, la reforma judicial centrada en la justicia penal y los principios eficientistas contribuyeron de manera importante en la implantación del reformismo económico y político neoliberal, generando un ambiente de gobernabilidad y orden por el uso legítimo de la fuerza. El campo jurídico proteccionista de la reforma judicial se convirtió en un elemento de regulación que conllevaba la disminución de la legitimación, era un elemento esencial para la consolidación del Estado de derecho que contribuía a su debilitamiento, lo que manifestaba y reforzaba la fragilidad del campo institucional por las presiones externas y las demandas internas.

La Corte Constitucional hacía parte de la reorganización institucional y también se manifestaba como un anhelo y un elemento de nuestra tradición judicial para la guarda de la Constitución y las leyes. Se produce un híbrido que retomaba los modelos de las altas cortes constitucionales de otras tradiciones (europea continental y norteamericana), acomodadas a las necesidades internas y recogiendo la experiencia acumulada. Como parte de la reforma político-institucional, no se la puede ver como un mero reflejo e instrumento de las reformas neoliberales, como tampoco lo era la jurisdicción penal, aunque esta haya sido fácilmente instrumentalizada. La Corte nace con un alto grado de autonomía administrativa, atada a la híbrida Constitución que consagraba toda una carta de derechos y al mismo tiempo constitucionalizaba el proyecto económico neoliberal. El ambiente reformista, la importancia de su labor y las esperanzas de la nueva Constitución, contribuyeron a fortalecer su autonomía, que rápidamente se manifestó en sus fallos.

Como parte de la reforma institucional y en relación con su posición estructural, la Corte estuvo permanentemente presionada por las exigencias del nuevo proyecto económico. Existe un lado gris de la labor de la Corte respecto tanto de su campo jurídico de protección como en el de regulación. De un lado, con los fallos de tutela particularmente, el campo jurídico protector se convirtió en un elemento esencial de legitimación que era uno de los mayores déficit que tenía el régimen político. La eficacia simbólica e instrumental del campo jurídico protector de la Corte, contribuyó a despolitizar la acción social, al individualizar los problemas y las soluciones, judicializando el espacio político. De otro lado, dentro de las atribuciones de la Corte se encuentra una zona gris en su campo de regulación, poco conocida en diversos campos: apertura económica, privatizaciones, orden público, reforma política, ele-

mento esencial del campo de regulación que requería el nuevo modelo de crecimiento económico.

El activismo de la Corte en las decisiones que tocaban la labor estatal en el funcionamiento de la economía y el sistema económico, van a expresar de manera particular la confusión, la indecisión y los conflictos en la reorganización institucional, la manera como las diferentes lógicas de los campos jurídicos se contraponen o anulan, en la consolidación de un nuevo esquema institucional con la hegemonía neoliberal. Las posiciones de activismo judicial progresista adoptadas por la Corte durante los noventa vienen siendo atenuadas por la nueva Corte.

No se trata de descalificar la importancia de la Corte Constitucional en el ordenamiento institucional y su importancia en el rama jurisdiccional, sin embargo, es necesario valorar su labor desde la misma materialidad socio-geo-histórica que la vio nacer y que le otorgó tanta importancia, para evitar las decepciones superficiales que conducen a la descalificación y el inmovilismo social y político.

Bibliografía

- Archila, Mauricio, 2003, *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*, Bogotá, Icanh-Cinep.
- Ahumada, Consuelo, 2002, *El modelo neoliberal*, Bogota, El Áncora Editores.
- Burgos, Germán, 2002, "Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional", en *Revista de Economía Institucional*.
- Cepeda, Manuel, 2004, "Las sentencias de la Corte con implicaciones económicas: reflexiones con ánimo constructivo", ponencia presentada a las XXVIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, febrero.
- Clavijo, Sergio, 2001, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Bogotá, Alfaomega S.A.
- Clayton, Cornell, 1999, "The Supreme Court and Political Jurisprudence: New and Old Institutionalism", en Clayton, Cornell, y Gillman, Howard (eds.) (1999), *Supreme Court Decision-Making*, The University of Chicago Press.
- Corchuelo, Alberto, 2001, "La inflación colombiana en el proceso de modernización", en Misas, Arango (2001), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas.
- Dezalay, Yves, Trubek, David, s.f., "La reestructuración global y el derecho. La internacionalización de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales", mimeo.

- García, Mauricio, 2001, "Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997", García, Mauricio; Santos, Boaventura de Sousa, 2001, *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Bogotá, Colciencias, Icanh, Universidad de Coimbra-CES, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- García, Mauricio; Santos, Boaventura de Sousa, 2001, "Colombia: el revés del contrato social de la modernidad", en García, Mauricio; Santos, Boaventura de Sousa, 2001, *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Bogotá, Colciencias, Icanh, Universidad de Coimbra-CES, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- Garzón, Ernesto, 2005, "El papel del poder judicial en la transición a la democracia", en Varios Autores, 2005, *Poder judicial y democracia*, Bogotá, Fica, Ilsa, Asonal Judicial.
- Kalmanovitz, Salomón, 1988, "Economía de la violencia", en *Revista Foro*, No. 6.
- Misas, Gabriel, 2002, *La ruptura del 90, del gradualismo al colapso*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía.
- , 2001, "De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial", en Misas, Gabriel (ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas.
- Moncayo, Héctor, 2001, *Una lectura crítica del discurso de los actores populares*, Bogotá, Planeta Paz.
- Montenegro, Armando, 1995, "Economic Reforms in Colombia. Regulation and Deregulation, 1990-94", Washington, World Bank Institute, *Working Papers* 19692.
- O'Donnell, Guillermo, 1993, "Estado, democratización y ciudadanía", en revista *Nueva Sociedad*, No. 128.
- Osuna, Néstor, s.f., "Los primeros diez años de la Corte Constitucional colombiana", mimeo.
- Parra, Oscar, 2002, "La defensa de la Constitución: el caso de la desobediencia civil", en revista *Pensamiento Jurídico*, No. 15.
- Pritzl, Rupert F.J., 2000, *Corrupción y rentismo en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, Ciedla.
- Rodríguez, César; Uprimny, Rodrigo, 2003, "¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina", Bogotá, *Revista Foro*, No. 46.
- Rojas, Fernando, 1977, *Criminalidad y constituyente*, Bogotá, Cinep.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2001, "Derecho y democracia, la reforma global de la justicia", en García, Mauricio; Santos, Boaventura de Sousa, 2001, *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Bogotá, Colciencias, Icanh, Universidad de

Coimbra-CES, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.

Springer, Alexander, 1998, "Political Justice? Assessing the Role of Colombian Courts", documento presentado al encuentro Lasa realizado en Chicago en septiembre de 1998.

Thome, Joseph, 1998, "Searching for Democracy: the Rule of Law and the Process of Legal Reform in Latin América", documento preparado para el taller sobre Reforma judicial, motivaciones, proyectos, caminos recorridos, caminos por recorrer. Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 6 y 7 de abril de 1998.

Uribe, María Teresa, 2001, "Las promesas incumplidas de la democracia participativa", en Varios Autores, 2001, *1991-2001 Seminario de Evaluación. Diez años de la Constitución colombiana*, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Ilsa.

Varios Autores, 2001, *1991-2001 Seminario de Evaluación. Diez años de la Constitución colombiana*, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Ilsa.

La tercera Corte Constitucional: tensiones y desplazamientos

El giro de la Corte Constitucional de la jurisprudencia social a la neoliberal en la Constitución de 1991*

Oscar Mejía Quintana / Filósofo, Magister y Ph.D. en Filosofía Moral y Política, Pacific University, Los Angeles, Estados Unidos, (Post) Doctorado en Filosofía del Derecho, Universidad Nacional de Colombia; profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.
omejia@uniandes.edu.co

Carolina Galindo Poblador / Abogada, Universidad Nacional de Colombia.
carolinagalindop@yahoo.com

Introducción

La Constitución de 1991 trajo consigo avances significativos en relación con la Carta de 1886, tales como la inclusión de los principios constitucionales del Estado social de derecho y los mecanismos para la protección de nuevos derechos y libertades. Sin embargo, al hacer un estudio juicioso del

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Élites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales, Theseus*. 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.

contenido de la Carta de 1991 y de los fallos de la Corte Constitucional es posible entrever que han coexistido varios modelos de Estado diferentes y hasta contradictorios: entre ellos se destacan el Estado social de derecho y el modelo neoliberal.

Esta contradicción es evidente en los fallos de la Corte Constitucional, donde el juez constitucional debe dar aplicación a principios que emanan de uno y otro modelo y que se encuentran contenidos en la Carta política, haciéndolos por tanto de obligatoria aplicación para el operador jurídico.

Por medio del presente análisis se trata de comprobar que los fallos de la Corte, que se han movido en medio de estos modelos, se han caracterizado en un principio por dar prioridad a los principios del bloque social demócrata y posteriormente, en un cambio de posición de la última Corte, a los principios del bloque económico neoliberal. Este giro puede entenderse como un intento de la Corte por seguir los lineamientos del Banco de la República¹ y de otras entidades nacionales e internacionales debido al alto costo económico de los derechos fundamentales y de los denominados Desc.

Para tal fin se ha realizado un estudio de la jurisprudencia de la última Corte desde el nombramiento de los primeros magistrados en el 2001 hasta el momento. La jurisprudencia seleccionada se refiere fundamentalmente a temas sociales que toquen con el patrimonio, como es el caso de los salarios, el régimen pensional, la salud, y otros temas de corte netamente económico como es el caso de la libertad económica, el sistema tributario y el presupuesto, encontrando sus diferencias con las líneas jurisprudenciales de las primeras cortes.

La tercera Corte, compuesta por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Jaime Araújo Rentería, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, ha sido para muchos una Corte regresionista toda vez que ha frenado el auge de los fallos de las primeras cortes; sus fallos han sido más obedientes de lo acostumbrado a los lineamientos del Banco de la República, uno de los mayores críticos, junto a los gremios, de la actuación de la Corte Constitucional en materia económica por considerar que ésta había ocasionado con sus fallos, daños irreparables a la economía del país.

Estas críticas tuvieron tanto impacto que la nueva Corte no tuvo más que empezar a modificar su perfil social demócrata, reduciendo los fallos y

¹ El fundamento de la crítica es posible encontrarlo en: Salomón Kalmanovitz, “Consecuencias económicas de la Corte Constitucional”, revista *Consigna*, N° 466, IV trimestre, Fundación Universitaria del Área Andina.

condicionándolos de tal manera que fuesen cada vez más estrechos. Derechos como la estabilidad en el empleo, protegido con fuerza por la primera Corte, se recortan al igual que los derechos estatales en las sentencias sobre el alza de salarios del sector público.

Es más, algunos fallos tienen su fundamento en argumentos tales como el actual estado de crisis económica por el que atraviesa el país, haciendo ingente la aplicación de los principios del bloque económico por sobre aquellos de carácter social y que harían más gravosa la situación, principios que tienen el mismo rango de los del bloque social por encontrarse incorporados a la Carta política y que poseen el mismo carácter vinculante.

Así, pues, frente a esta problemática se pone de manifiesto la dicotomía del sistema y sus contradicciones, toda vez que pareciera que la aplicación de un tipo de principios excluyera la de otros de diferente entidad.

Los principios constitucionales del bloque económico

El Estado colombiano ha venido acoplándose a las nuevas tendencias del mercado. Este acople no sólo se dio con la promulgación de la Constitución de 1991 sino que también ha sido evidente en la formulación que ha hecho la Corte Constitucional de principios emanados del bloque económico de la Carta política, inspirados la mayor parte de ellos en el modelo neoliberal caracterizado por la apertura comercial y el libre mercado.

Desde la década de los noventa los esfuerzos de los gobiernos han estado dirigidos a implementar medidas que incluyen la apertura comercial, la reducción del gasto público, la eliminación del control de cambios, la flexibilización del mercado, la adopción de la tributación indirecta, la privatización de empresas públicas, la descentralización política, administrativa y fiscal y la política de reducción del déficit fiscal². Reflejo de la implementación del sistema que no es ajeno al poder judicial, específicamente al caso de la Corte Constitucional.

Una sentencia que puede denominarse hito en este aspecto es la C-546 de 1992, la cual se desliga del bloque de los derechos fundamentales, hasta ahora predominante en las decisiones de la Corte, y termina por establecer que también dentro del bloque económico existe una serie de principios que gobiernan la actividad económica del país, y por lo tanto deben estar presentes dentro

² Véase Luis Javier Orjuela, "Colombia: Dos proyectos de sociedad enfrentados", en Ann Mason y Luis Javier Orjuela (eds.), *La crisis política colombiana*, Bogotá, Universidad de los Andes, Cesó, Fundación Ángel Escobar, 2003, pp. 127-128.

del sistema jurídico. En esta sentencia la Corte considera que los artículos 345 a 354 de la Constitución traen en sí principios, entre los cuales se encuentran: legalidad del gasto, libertad económica, libertad de empresa, competencia, y economía, que deben estar presentes en el momento mismo de la creación de las normas que regulan el tema económico y con mayor razón deben ser aplicadas por los jueces en sus decisiones.

Es aquí donde es posible ver la influencia del modelo neoliberal, ya que se postulan principios propios que entran en choque con algunos del Estado social demócrata.

En 1996 se da el fallo más importante sobre estos principios en la sentencia C-690, en la cual se hace un análisis más detallado sobre los principios del bloque económico de la Constitución política. Principios como la equidad, la eficiencia y la progresividad pueden ser considerados, de acuerdo con lo dicho por la Corte, como constitucionales en la medida en que buscan dar unidad al sistema jurídico frente al tema financiero y económico.

En variados fallos la Corte ha considerado nuevos principios económicos emanados del núcleo de la norma fundamental. Entre ellos se encuentran la libertad económica, la libertad de empresa, economía, celeridad, eficiencia tributaria, no intervención, legalidad del gasto público, libre competencia, mínima interferencia del Estado, racionalización del gasto público, dirección general de la economía, equilibrio financiero y equilibrio presupuestal³. Estos principios no son meros agregados simbólicos sino un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el entramado institucional, en el caso de las sentencias de la Corte Constitucional, influyendo notablemente en las políticas macroeconómicas estatales y en la vida común de los ciudadanos.

El giro de la Corte: de la jurisprudencia social a la neoliberal

No es extraña para nadie, la postura predominantemente social que caracterizó el período de los magistrados que conformaron la primera y segunda Corte Constitucional. Muchos de sus fallos introdujeron en el sistema jurídico colombiano conceptos sociales revolucionarios emanados precisamente de la interpretación de la Constitución política de 1991. Esta posición llevó a que la

³ Sentencias T-418-92, C-333-99, C-419-92, T-475-92, C-010-92, C-221-92, T-731-98, C-037-96, C-741-99, C-572-97, C-685-96, C-398-95, C-133-94, C-315-97, C-053-98, C-489-94, C-023-96, C-337-93.

Corte fuera duramente criticada por lo que muchos denominaron “activismo progresista”⁴, que contrasta con la postura conservadora de la mayoría de las instituciones judiciales y con la poca oportunidad de los movimientos sociales en Colombia. Se veía entonces como una fórmula de justicia social en medio de una delicada coyuntura política y económica.

Sin embargo, con la terminación del período de la mayoría de los magistrados y con el nombramiento de la que se puede denominar “tercera Corte”, la jurisprudencia de la Corte frena su marcha progresista y, obedeciendo a nuevas motivaciones, inicia un período en el que existe una posición más conservadora y cautelosa, especialmente en lo referente al trato económico de la jurisprudencia. Al estudiar algunas de sus decisiones es posible ver una tendencia hacia la preponderancia de los principios del bloque económico, que contrasta con la inicial tendencia de la Corte Constitucional que desde su creación optaba por una férrea defensa de los principios del bloque social demócrata.

Aunque no ha sido un cambio radical, algunos de los temas que ha tocado la nueva Corte se ven notablemente influenciados por los principios del bloque económico enunciados anteriormente e incluso con la introducción de algunos que jurisprudencialmente no habían sido referidos por las anteriores cortes. Esta parece ser una respuesta a algunos sectores que habían considerado que la Corte Constitucional se excedía en sus atribuciones y que incluso había llegado a legislar en algunas materias. Los nuevos magistrados asumirían una postura más conservadora y acorde con los requerimientos de la crisis fiscal por la que atraviesa el país.

La disputa entre principios (social-demócratas vs. neoliberales) y el nuevo carácter (conservador) de la Corte se ven reflejados en distintos temas. Sin embargo, hay algunos de ellos que han generado un mayor distanciamiento en las posiciones de las cortes, son estos el régimen salarial de los servidores públicos, el sistema de seguridad social (salud y pensiones), el concepto de presupuesto, la primacía del interés general sobre las libertades económicas y servicios públicos.

⁴ Rodrigo Uprimny y Mauricio García Villegas, en Boaventura de Sousa Santos, Mauricio García Villegas (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma. Los autores consideran que se trata de una Corte “progresista”, vigorosa en su protección a los derechos humanos y su intención por “controlar los abusos de las autoridades y de los poderosos”. Sus fallos han suplido de alguna manera, de acuerdo con los autores, “la crisis de representación y la debilidad de los movimientos sociales y de los partidos de oposición”.

El giro en las posiciones es posible verlo al hacer un estudio comparativo de los fallos para así entrever los principios en disputa.

Salarios y régimen pensional

Salarios de servidores públicos

Sin duda uno de los primeros pronunciamientos que trajo consigo un cambio de postura es el del aumento salarial a los empleados públicos. Después del pronunciamiento hecho por la Corte Constitucional en sentencia C-1433 de 2000, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell, se determinó que el aumento salarial de los empleados públicos sería el mismo para todos los niveles. También se dijo para fundamentar el fallo: *“...La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte⁵ y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo...”*

Para el magistrado Barrera, los aumentos salariales debían garantizar el principio constitucional del derecho al trabajo: el mínimo vital y móvil que se encuentra en el artículo 53 de la Constitución política y que hace parte de los principios constitucionales del bloque social demócrata. Este principio, considerado como rector en el derecho laboral ha sido reconocido por la Corte Constitucional a lo largo de una línea jurisprudencial bastante amplia⁶. A lo largo de toda esa línea jurisprudencial, se reconoce la vinculación del derecho a un mínimo vital y móvil con el derecho fundamental a la vida y a la dignidad.

Posteriormente recalca la sentencia: *“...De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor*

⁵ Sentencia SU-995-99, M.P. Carlos Gaviria Díaz (resaltado fuera del texto).

⁶ Al respecto, véanse sentencias: T-081-97, T-548-99, T-547-99, T-529-97, T-384-98, T-546-99, T-270-97, T-1006-99, T-1001-99.

propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia...”⁷, este fragmento denota la aplicación no sólo de un principio de carácter laboral sino de otros principios constitucionales de carácter social como los de dignidad, justicia, solidaridad, trabajo, entre otros.

Sin embargo, en sentencia C-1064 de 2001, con ponencia de los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, la Corte, esta vez con nuevos miembros y en una dividida decisión, estimó que debía cambiar la jurisprudencia. Esta sentencia determinó que no era posible por razones del gasto público hacer un aumento de tales dimensiones a los empleados públicos sino que los aumentos se harían de manera escalonada. Se dijo entonces: “...en la C-1433 de 2000 no se apreció el peso de la situación real del país ni la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica. En las sentencias de esta Corporación sobre las instituciones rectoras de la política macroeconómica o sobre las metas de la misma, la Corte les había reconocido un valor constitucional. Además, en las sentencias sobre las leyes anuales de presupuesto la Corte había resaltado la importancia de ponderar la racionalización del gasto público en el análisis constitucional. Con posterioridad a la sentencia C-1433 de 2000 la Corte ha sido explícita en valorar las metas de la política macroeconómica en coyunturas críticas como manifestaciones de un interés general imperioso⁸[...] Ahora bien, si se considera que la Constitución ha definido que los fines sociales del Estado son objetivos imperiosos y ha también señalado que el gasto público social es un medio prioritario para

⁷ Adiciona la Corte: “... En efecto, la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo); ii) de la filosofía que inspira el Estado social de derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (art. 1); iii) del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (arts. 2, 334 y 366); iv) del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (art. 13); v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil (art. 53); vi) del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (arts. 48, inciso final y 53, inciso 2); vii) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (art. 334) y viii) de la prohibición al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre los cuales se encuentra naturalmente el salario, durante el estado de emergencia económica, lo cual indica que en tiempo de normalidad mucho menos puede disminuir los referidos derechos...”

⁸ Corte Constitucional, sentencias C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Ambas versan sobre la Ley 617 de 2000.

alcanzar dichos fines, la Corte estima que sólo éste justifica la limitación del derecho de los servidores que se encuentran en las escalas salariales superiores a dicho promedio ponderado...”.

Es evidente que en esta sentencia los magistrados ponentes establecen una mayor importancia en el principio de la racionalización en el gasto público, que ya había sido reconocido por la Corte en sentencia C-685 de 1996, sobre los principios en que se había fundamentado el fallo de la sentencia C-1433 de 2000, el trabajo, la igualdad, justicia, dignidad y solidaridad. Es posible encontrar entonces el choque existente entre el bloque de los principios constitucionales del bloque social demócrata en materia laboral y los principios del bloque económico, en especial en lo referente al presupuesto.

Es interesante además ver cómo se hace referencia a la “... *Situación real del país y la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica...*”; de alguna manera la nueva Corte reprocha la “inconsciencia” en la que aparentemente había caído su antecesora, al otorgar un derecho de tales repercusiones económicas.

Es, sin duda, un argumento económico frente a una situación social en la que se había establecido un derecho con fundamento en una serie de principios sociales emanados de la Constitución, y que posteriormente había sido modificada por una decisión igualmente válida; se había fundamentado en un principio del bloque económico como es el del gasto público, que tiene el mismo rango de los anteriores.

Mesadas pensionales

Esta jurisprudencia influyó también en materia pensional, toda vez que se estableció la misma fórmula de aumentos para mesadas pensionales de los ex empleados públicos, es decir, existieron las mismas afectaciones a los mismos bienes jurídicos y bajo las mismas condiciones de derecho. El caso pensional ha tenido muchas variaciones dentro del contexto legislativo, es posible decir que existe gran inseguridad jurídica en materia pensional pues en un sólo mandato puede llevarse a cabo más de una reforma.

En reiterada jurisprudencia, la Corte ha establecido el derecho de pensión como un derecho susceptible de protección especial pues se encuentra directamente relacionado con el mínimo vital y móvil de los seres humanos. Al respecto ha dicho: “...*El reconocimiento y pago de la pensión de vejez encuentra sustento constitucional en la protección especial que debe brindar el Estado al trabajo humano es todas sus modalidades (art. 25) pues se impone que el fruto del trabajo continuado durante largos años sea la base para disfrutar el descanso, en condiciones dignas, cuando la disminución de la producción laboral es evi-*

dente. Así mismo, la pensión de vejez goza de amparo superior en los artículos 48 y 53 de la Constitución, los cuales establecen que el pago de la pensión debe realizarse de manera oportuna dentro de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, propios de la seguridad social en Colombia...⁹.

A pesar de este y otros pronunciamientos¹⁰ y de que se ha reconocido el derecho a pensión como corolario del principio del mínimo vital y móvil, este derecho quedó sujeto a los cambios que se hagan sobre el presupuesto y al aumento salarial; es así como la sentencia C-1064 de 2001 afectó los derechos de quienes han accedido a la pensión, especialmente en lo referente al aumento de las mesadas.

Otro aspecto que llama la atención de la posición de la Corte frente a derechos pensionales es que si bien se trata de un derecho que generalmente es reclamado por la tercera edad, no por ello se trata de un derecho que pueda ser protegido de manera directa; al respecto dijo: *“...en cuanto tiene que ver con pensiones de jubilación, es muy común que quienes interpongan la solicitud de amparo sean personas de la tercera edad, hecho éste que los convierte en sujetos de especial protección. Pero esa sola circunstancia no hace procedente la tutela, pues es necesario demostrar que en el caso concreto el perjuicio sufrido afecte la dignidad humana, la subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, que existan lazos de conexidad con derechos fundamentales, o que se acredite que someter a la persona a los trámites de un proceso judicial ordinario sería excesivamente gravoso. Solamente en estos eventos la tutela puede desplazar al mecanismo ordinario de defensa, en la medida que aquel pierde su eficacia material frente a las particulares circunstancias de la persona y evidencia un daño irremediable”*.

Es extraño este pronunciamiento, siendo que la población de la tercera edad tiene una protección especialísima de la misma Constitución¹¹ similar a la de los pueblos indígenas y que había sido patente en sentencias como la T-299 de 1997, en donde se estableció que: *“Esta Corporación ha considerado que, en el caso de las personas de la tercera edad, el derecho a la seguridad social, que se hace efectivo a través del pago de las correspondientes mesadas pensionales... La falta o el retraso en el pago de las mesadas pensionales o de las cotizaciones*

⁹ Sentencia C-177 de 1998.

¹⁰ Véanse sentencias T-65-98, T-658-98, T-456-94, SU-430-98, T-325-99, T-982-99.

¹¹ Véase artículo 46. “Protección a la tercera edad. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

en salud a que tienen derecho las personas de la tercera edad, les ocasiona un perjuicio irremediable que autoriza la procedencia transitoria de la acción de tutela, mientras se resuelven los recursos y acciones ordinarios respectivos”. De suyo, la calidad de persona de la tercera edad trae consigo el establecimiento del derecho a la seguridad social como fundamental, sin necesidad de otras consideraciones.

Salud

Los denominados Desc han sido para la Corte un tema de máxima importancia pero a la vez han tenido graves críticas debido a su alto costo económico y más cuando se habla de crisis fiscal. La Ley 100 de 1993 y la continua aparición de casos en los que los medicamentos formulados se encuentran por fuera del POS, ha fomentado una ola de acciones de tutela con el fin de que el derecho a la salud sea protegido por medio de su conexidad con el derecho fundamental a la vida¹².

Este alto costo ha llevado a la Corte incluso a tomar partido en relación con la forma en que se sostiene el sistema de seguridad social, lo cual no había sido tenido en cuenta por la primera Corte; esto fue evidente en la sentencia C-064 de 2005 de la magistrada ponente Clara Inés Vargas, en donde se trata la constitucionalidad de la Ley 797 de 2003. En esta sentencia se recurre a un argumento como la viabilidad financiera del sistema para justificar la constitucionalidad de una decisión¹³.

La estabilidad financiera del sistema de seguridad social, que precisamente es uno de los objetivos de la Ley 797 de 2003, se convierte, en términos de la sentencia, en un argumento suficiente para que esta misma ley fuera declarada constitucional, por encima de los argumentos de los recurrentes fundamentados en otros principios.

El costo de los servicios en salud es demasiado elevado teniendo en cuenta la débil economía que lo sustenta, por tal motivo la Corte una vez más

¹² Son variadas las sentencias al respecto, entre ellas se pueden observar: T-645-98, T-409-95, T-208-96, T-304-98, T-310-95.

¹³ Se dijo en la mencionada sentencia: “...Sobre el particular conviene recordar, que la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con las cuales se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. De ahí que las cotizaciones se fijen de manera proporcional al ingreso recibido, para lo cual es menester que el salario base de cotización coincida en los dos subsistemas, en el de salud y en el de pensiones...”

siguiendo las recomendaciones del Banco de la República, propone la prevalencia de unos principios económicos como los de efectividad y estabilidad financiera sobre otros como el de la solidaridad. Aunque si bien en la decisión precedente, la Corte no vulnera un derecho fundamental en pos de un principio económico, sí establece como suficiente un argumento fundamentado en un principio económico sobre otros que probablemente llevarían a una decisión diferente.

Laboral

Estabilidad laboral

En este aspecto, la Corte también ha tenido un cambio en su posición original. De la férrea posición de defensa de la estabilidad laboral a la relativización de la misma por cuenta de la “racionalización de la administración pública”. Para la primera Corte, la estabilidad laboral es una garantía constitucional de la que gozan los trabajadores¹⁴. Estableció en sentencia T-321 de 1999, del magistrado José Gregorio Hernández Galindo, la importancia de los derechos laborales incluidos en el artículo 53 de la Carta política y cómo ésta “...consagra la protección especial, a cargo del Estado, de las distintas modalidades laborales, lo que impide que, bajo la excusa de la racionalización, la tecnificación o el cambio de propietarios de las empresas, tales derechos sean disminuidos, afectados o desconocidos...”

Esta posición fue variada recientemente por la misma Corte, esta vez en sentencia C-349 de 2004, en la cual se decide sobre la constitucionalidad de la escisión del ISS, en donde se justifica el cambio de las condiciones de trabajo de los trabajadores en la necesidad de racionalizar una entidad como lo es el ISS. Establece la sentencia que con una simple incorporación a la cual deben someterse mediante un concurso de méritos, se garantiza el derecho a la estabilidad en el empleo, sin importar si se han afectado otros derechos adquiridos de los trabajadores, como es el caso de los derechos colectivos¹⁵. Así, entonces,

¹⁴ Al respecto véanse las sentencias: C-588-95, C-003-98, C-584-97, T-201-95, C-483-95, T-498-94, C-011-96, C-048-97, T-321-99.

¹⁵ Se refirió con la siguiente argumentación “...es por esto que cuando el proceso de reestructuración administrativa de una entidad u organismo determina la necesidad de retirar personal de carrera administrativa, existiendo de otro lado la posibilidad de que el servidor o servidores retirados sean posteriormente vinculados en cargos equivalentes, se les ofrezca la alternativa entre la indemnización por retiro o la nueva vinculación [...] Esta categoría de trabajadores conserva su trabajo, circunstancia que les permite atender a sus necesidades básicas, así como ejercer su profesión y desarrollar su personalidad en la misma forma en la que venían haciéndolo. La situación de estabilidad es lograda justamente por lo dispuesto

ya no se trata de una protección general de la estabilidad de las condiciones, sino simplemente de la conservación del empleo sin tener en consideración otros derechos de carácter laboral.

Derechos colectivos

Frente a esta misma situación, la sentencia C-579 de 1996¹⁶ estableció que no eran razonables los límites al derecho de negociación colectiva impuestos a los trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, sin embargo como ya se vio, para la actual Corte no se sufre detrimento de los derechos colectivos aunque el cambio de la naturaleza jurídica de su relación laboral les despoje de algunos derechos, como los de negociación colectiva y de los ya adquiridos por medio de las convenciones colectivas.

En sentencia C-009 de 1994, la Corte se expresó frente a los derechos colectivos de los trabajadores diciendo: “*El derecho colectivo del trabajo se presenta en el ámbito constitucional, como derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de los patronos y los trabajadores...*”¹⁷. Esta “libertad” que ha sido en múltiples ocasiones resaltada por la OIT, se refiere a tres derechos: asociación, negociación y huelga, los tres conforman una inescindible unidad, que trae consigo la consecuencia de que con la violación de uno solo de estos derechos se alteran los tres.

En esta situación existe una disputa entre el principio de estabilidad laboral e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales con el de racionalización que pertenece al bloque económico. Por

por el legislador extraordinario al ordenar la incorporación ‘automática’ y ‘sin solución de continuidad’”.

¹⁶ Frente a esto es importante destacar: “...De ninguna manera las reformas del sistema jurídico en materia laboral pueden llevar consigo la pérdida o la relativización del derecho que tiene todo trabajador, por el hecho de serlo, con independencia del régimen laboral que lo cubre...” M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁷ Continúa la Corte: “El derecho colectivo del trabajo dentro de la perspectiva constitucional analizada comprende: a) libertad de asociación sindical, esto es el derecho a unirse en defensa de los intereses comunes de la respectiva profesión u oficio... El derecho de sindicalización que se reconoce a los patronos y a todos los trabajadores, sean públicos, en sus diferentes modalidades, o privados... b) la institución de la asociación profesional que actúa en defensa de los referidos intereses comunes... c) el derecho a la “negociación colectiva para regular las relaciones laborales” que se hace efectivo y adquiere vigencia y operatividad a través de la celebración de los “acuerdos y convenios de trabajo” denominados en nuestra legislación **Pactos colectivos o convenciones de trabajo**... d) el derecho a huelga, garantizado en el artículo 56 de la C.P., salvo en los servicios públicos esenciales”. Todo esto en cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Colombia y de acuerdo con las recomendaciones de la OIT en materia de derechos sindicales.

demás, se han obviado las recomendaciones de la OIT en esta materia¹⁸, en donde se manifiesta que el cierre de las empresas no es óbice para la terminación de las convenciones colectivas¹⁹. Es de considerar que mucho menos cuando se trata de la escisión de una entidad. De esta manera la Corte ha dejado sin amparo los derechos colectivos de los trabajadores del escindido ISS.

Presupuesto

Concepto

En tema presupuestal no ha escapado del conocimiento de la Corte Constitucional. La actual Corte ha considerado que el presupuesto supone un medio para lograr implementar principios económicos emanados de la Carta política; así, pues, es por medio del presupuesto que es posible instituir dentro del Estado la eficiencia administrativa, la libertad de empresa, la libre competencia, la mínima interferencia del Estado, y en general, los principios económicos, pero primordialmente, moviéndose en una esfera donde se le atribuye una especial importancia a las consecuencias económicas de las normas, y primordialmente buscando la racionalización del gasto público en medio de la crisis económica denunciada por varios estamentos.

Esta posición más conservadora puede observarse en varias sentencias como la C-540 de 2001²⁰, del magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, las cuales contrastan con lo que inicialmente había planteado la primera Corte en sentencia T-218 de 1998, en donde claramente somete la expedición del presupuesto y su función principal a los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es la efectividad de los derechos fundamentales. Se ha modificado el

¹⁸ La OIT, en recomendación al Estado de Nicaragua, dijo: “El cierre de una empresa no deberá extinguir por sí misma las obligaciones derivadas del convenio colectivo...”

¹⁹ De acuerdo con lo establecido en la legislación colombiana, las convenciones colectivas se terminan con la denuncia que hace el trabajador de esta y la presentación del pliego de peticiones que da lugar al conflicto colectivo donde nace una nueva Convención. Al respecto también es prudente señalar que en sentencia C-1050 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional en un discutido fallo por parte de las organizaciones sindicales, otorga el derecho de denuncia de la Convención Colectiva también a los patronos, cuando en principio se había guardado el derecho exclusivo para los trabajadores.

²⁰ En ella se postula: “...El establecimiento de límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales trasciende lo meramente presupuestal para enfocarse hacia una política general de eficiencia administrativa y de viabilidad institucional a partir de la reorganización del gasto público. La adición o modificación de la Ley Orgánica del Presupuesto no constituyen el fin de la Ley 617 sino un medio para tener un Estado organizado y dispuesto a enfrentar los efectos de la crisis económica que lo aqueja en todos sus niveles...”

concepto de presupuesto: de mecanismo para garantizar los derechos fundamentales, a instrumento para implementar los principios constitucionales del bloque económico.

Este cambio de concepto se debe posiblemente a lo expresado en la misma sentencia, es decir, la búsqueda de mecanismos que puedan dar soluciones a la crisis fiscal en la que se encuentra el país.

Facultades extraordinarias sobre presupuesto de las entidades

En este tema entran en contradicción dos principios, el principio de legalidad recalcado por la jurisprudencia de la primera y segunda Corte como indispensable en las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república y los principios de racionalización del gasto y estabilidad financiera, que le permiten establecer medidas por fuera de las que se le han asignado²¹.

En principio, la legalidad fue entendida por la Corte como la necesidad de que las actividades del presidente en uso de sus facultades extraordinarias se encuentren dispuestas en la ley que se las otorga. De esta manera *“el principio de legalidad preexistente, es necesario para que haya claridad y orden en materia del gasto”*²², y más cuando las facultades extraordinarias otorgadas se refieren a la capacidad para fusionar o escindir entidades²³. Sin embargo, en sentencia que ya había sido mencionada mediante la cual se estudió la constitucionalidad de la escisión del ISS, se autorizó la intervención en la destinación del presupuesto por considerar que prevalecían principios de

²¹ ...Adicionalmente, si de conformidad con lo estatuido en el Parágrafo Primero del artículo 16 de la ley habilitante (Ley 790 de 2002), las facultades reconocidas al Presidente para renovar la Administración debían ser *“ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación”*; no cabe duda de que las medidas de carácter financiero adoptadas en las normas acusadas, consistentes en dividir el patrimonio del ISS para transferir a las ESES aquella parte resultante de la escisión, cumplen fielmente el propósito de la ley habilitante, en cuanto aportan al cumplimiento del objetivo de racionalizar el gasto público y contribuir a la sostenibilidad financiera del Estado.

²² Sentencia C-050 de 1994.

²³ Al respecto dice la sentencia C-102-94, M.P. Carlos Gaviria Díaz: *“...Las características de temporalidad y precisión que distinguen a las facultades extraordinarias, tienen como propósito fundamental evitar que el Gobierno abuse al hacer uso de ellas, en el sentido de prolongarlas indebidamente, o de rebasar el asunto o materia para el que fue investido, y es por ello que el Congreso tiene la obligación constitucional de señalar el término exacto por el cual se conceden las atribuciones, como el campo dentro del que ha de ejercer el Presidente de la República su actividad legislativa. Por tanto, es deber del Ejecutivo ceñirse estrictamente a los parámetros señalados por el legislador ordinario al conferirles, pues el uso por fuera de tales límites configura la inexequibilidad de los ordenamientos legales que así se dicten, como es el caso materia de examen”*.

racionalización y estabilidad financiera. Esta determinación justifica la preponderancia de los principios económicos en la actual situación económica permitiendo una mayor movilidad frente a sus decisiones, esta es una consecuencia directa del fortalecimiento del ejecutivo y de su influencia en las demás ramas del poder público.

Libertad económica y servicios públicos

Libertad económica

En esta materia llama la atención el hecho de que la Corte Constitucional ha establecido una naturaleza jurídica especial de la libertad económica, no sólo como un principio constitucional, sino que la libertad de empresa como parte integrante de la libertad económica es reconocida como motor de desarrollo²⁴. En esta sentencia, la Corte pone de manifiesto la importancia de la libertad económica a tal punto que en el momento de entrar en choque con el interés general, éste último sólo puede superarla cuando se ha hecho un juicio de racionalidad sobre la conveniencia de la limitación de la libertad en pro del bien común.

*La Corte se expresó diciendo: "...la Corte recientemente concluyó que las tensiones que se presentan entre las libertades económicas y el principio de primacía del interés general, pueden conducir a la limitación sobre dichas libertades (tales como la libre competencia económica, la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, etc.), siempre y cuando (i) se lleven a cabo por ministerio de la ley (C.P. art. 334); (ii) respeten el núcleo esencial de la libertad objeto de limitación; (iii) obedezcan al principio de solidaridad o algún otro principio o finalidad expresamente señalados en la Constitución y, finalmente; (iv) respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad... en lo que las distintas escuelas económicas pregonan sobre la incidencia de la competencia libre en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, lo cierto es que la Carta, como se dijo, admite que la empresa es motor de desarrollo. Por ello, a la hora de evaluar la tensión entre el interés público y el privado presente en las normas de intervención económica, el juez constitucional debe acudir a criterios de proporcionalidad y razonabilidad que, dando prevalencia al interés general y la vigencia del principio de solidaridad, no desconozcan el núcleo esencial de las libertades económicas, cuyo reconocimiento, en últimas, también se establece por motivos de interés colectivo"*²⁵.

²⁴ Sentencia C-623-04, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁵ Sentencia C-615-02, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Servicios públicos

En materia de servicios públicos, la Corte ha entrado a determinar que esta función del Estado se encuentra orientada por dos principios esencialmente económicos, la eficiencia y la universalidad, y en esa medida justifica que existan limitaciones a otros derechos como los de libertad de asociación. En este sentido, la OIT ha llamado la atención toda vez que sólo pueden limitarse esta clase de derechos cuando se trata de servicios públicos esenciales y no de cualquier tipo de servicio público. Vale la pena decir que, contrario a lo dicho por la Corte, no son los principios que rigen un determinado servicio público los que determinan sus limitaciones sino la propia ley, que en este caso debe tener en cuenta la calidad del servicio prestado²⁶.

La Corte muestra así su concepto de servicios públicos dentro de una lógica mercantilista ante la cual sólo pueden existir limitaciones de carácter económico, olvidando que dentro de los juicios de razonabilidad se deben encontrar derechos de mayor entidad que justifiquen una limitación de derechos, ya sean colectivos o económicos de otros grupos sociales.

Conclusiones

Habiendo observado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es indudable la importancia y la influencia que sobre ella han ejercido los principios del bloque económico que se encuentran en la Constitución y específicamente del modelo neoliberal.

La Corte Constitucional, que nació con la Constitución de 1991, se ha movido en una esfera especial como guardiana de la Constitución y su real intérprete, tiene la misión de darle aplicación tanto frente a las personas como frente al mismo Estado. Los fallos en materia económica han tenido gran trascendencia.

Frente al tema económico, en un principio la Corte Constitucional había establecido una jurisprudencia en la que reconocía la existencia de una serie de principios de rango constitucional, entre los que se encontraban los del bloque social demócrata y los del bloque económico; sin embargo, sus fallos fueron reiterativos a lo largo de 10 años en una postura más social que dejaba de lado aspectos como los efectos económicos de sus sentencias.

Debido a esta postura, recibió continuas críticas en las que se le reprochaba el excesivo desprecio por las materias económicas y el hecho de que sus

²⁶ Sentencia C-741-03, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

fallos parecían estar legislando en materias económicas sin tener en cuenta sus posibles consecuencias.

Estas críticas tuvieron tanto impacto, que la nueva Corte no tuvo más que empezar a modificar su perfil social demócrata, reduciendo los fallos y condicionándolos de tal manera que fuesen cada vez más estrechos. Derechos como la pensión, protegidos con fuerza por la primera Corte, se recortan al igual que los derechos de los trabajadores en las sentencias sobre el alza de salarios del sector público. Se sacrificó un principio como el de la movilidad de los salarios (de corte social demócrata) por el de la planeación del gasto (de corte neoliberal).

La “nueva Corte”, conformada por magistrados nombrados a partir de 2001, ha variado la jurisprudencia en algunas materias, y aunque no ha sido un cambio completamente radical, este ha tenido consecuencias en la vida práctica. Especialmente en sectores como los trabajadores oficiales y los pensionados.

Es bastante interesante el hecho de que se empieza a argumentar con fundamento en conceptos como el de “crisis económica”, “equilibrio financiero”, “crisis fiscal”, ausentes en los fallos de las anteriores cortes y que han restringido derechos bajo el argumento de la optimización de los recursos para salir del problema económico.

Sin duda, se evidencia que la Corte dejó su carácter progresista y emancipador para convertirse en una Corte conservadora. Su preferencia por la estabilidad económica sobre los derechos fundamentales y sociales, pareciera ser atentatoria contra lo expresado en la Carta política, sin embargo esta postura es igualmente válida teniendo en cuenta que los fallos se han fundamentado en los principios constitucionales del bloque económico, del mismo rango de los que fundamentaron la jurisprudencia de la primera Corte.

Es tal vez el sector de los trabajadores oficiales y el presupuesto los más afectados con las nuevas posturas, ya que se han sacrificado principios del bloque social como la efectividad de los derechos, la estabilidad laboral y el mínimo vital y móvil, para favorecer otros principios como los de eficacia, gasto público y eficiencia administrativa.

Como se explica por parte de la misma Corte, sólo se busca la viabilidad de un Estado en crisis, en donde debe haber una distribución de las cargas para la salida de esta situación. Sin embargo, queda por preguntarse si al momento de interpretar y establecer una jerarquía entre los valores, como debiera hacerlo el legislativo, es posible proponer los principios económicos como primeros y por lo tanto como regidores del sistema jurídico, implantando de

manera absoluta un neoliberalismo que hasta el momento se ha visto frenado por la existencia de valores y principios constitucionales propios del Estado social de derecho.

Estas modificaciones a una jurisprudencia que había tenido un carácter “emancipatorio”²⁷, se han visto desplazadas por una postura más conservadora propia de una Corte defensora de los intereses hegemónicos del Estado. Desde el punto de vista social, se vieron afectadas capas poblacionales antes protegidas con fuerza en pro de los intereses económicos del Estado. No es tampoco un cambio caprichoso, pues como se dijo al principio de este texto, la coexistencia de variados modelos de sociedad dentro de una misma Constitución hacía prever estas complicaciones.

Lamentablemente, esa posición inicial en la que los miembros de la Corte se tomaron “el derecho en serio”²⁸, se debilitó en la medida en que dio paso a una nueva forma de interpretación de las prioridades del sistema jurídico en Colombia, que pasó del aspecto social al económico desarrollando desde ahora un “activismo”, no ya de emancipación social sino de legitimación institucional a través del desarrollo de un modelo neoliberal, un activismo conservador²⁹, obedeciendo los criterios de organismos internacionales y de gran perjuicio para los intereses sociales de los colombianos.

Aunque si bien es cierto que la gran mayoría de la Corte sigue en apariencia igual, sólo será cuestión de tiempo un giro más radical; se debe tener en cuenta que esta última Corte lleva 3 años, a lo largo de los cuales ya ha causado detrimento a los derechos de algunos sectores sociales, es de esperar que en un lapso mayor de tiempo las cosas tiendan a complicarse y sea más evidente el cambio de posición de la inicialmente “social demócrata” Corte.

Esta constante preocupación por los principios económicos se ha visto así mismo en el Consejo de Estado, donde es posible ver una prolífica jurisprudencia sobre el tema de los principios económicos teniendo en cuenta que el Consejo de Estado es el encargado de resolver los conflictos entre las enti-

²⁷ Más exactamente, la Corte que había desempeñado un papel político clave por encontrarse en contravía de la lógica del mercado capitalista, de acuerdo con lo expresado por Rodrigo Uprimny en el texto ya citado.

²⁸ En el mismo texto, el autor resalta el papel de la Corte, diciendo: “...en cuanto que eventualmente los símbolos de cambio social y protección de derechos que ella encarna pueden ser apropiados por movimientos sociales, por individuos e incluso por instituciones del Estado y de manera particular por jueces que se toman el derecho en serio y lo utilizan como un instrumento de resistencia o emancipación contra el poder hegemónico... La Corte Constitucional se mueve en esta zona fronteriza entre la debilidad institucional y prácticas sociales emancipatorias”.

²⁹ Así denominado por el autor antes citado.

dades del Estado y de éste con sus administrados. Su jurisprudencia, de corte reservada y conservadora, ha sido menos importante en sus impactos sociales, pero igualmente importante en materia económica. La mayor parte de los fallos que se han dado frente a los principios han dado como resultado un catálogo no muy diferente del establecido por la Corte Constitucional, pero que se ha mantenido desde 1991, fecha de expedición de la nueva Constitución y que no ha tenido ningún tipo de modificación.

ANEXO

Este es un análisis sobre el tema y el problema jurídico de las principales sentencias citadas, correspondientes a la tercera Corte:

Sentencia C-540 de 2001

Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño

Tema: Constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, considerando que dicha ley debe objetarse teniendo en cuenta: 1. El trámite legislativo, en especial la aprobación en primer debate de los proyectos de ley; 2. El principio de la unidad de materia de las leyes; 3. El desarrollo de materias de ley orgánica y de ley ordinaria integradas en una sola ley; 4. El ajuste de los presupuestos de las entidades territoriales; 5. El respeto de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales; 6. La autonomía de las entidades descentralizadas del nivel territorial; 7. El pago de indemnizaciones con cargo a gastos de funcionamiento; 8. El principio de igualdad en relación con el número de sesiones del Concejo Municipal que anualmente se pueden remunerar, y 9. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de las autoridades territoriales.

Decisión: Exequibilidad frente a los cargos de vicios de formación, inhibida frente a la inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, exequibilidad en cuanto requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas, exequibilidad frente a los cargos de violación al principio de igualdad. En general, la ley fue declarada exequible excepto en algunas expresiones, fundamentalmente para el caso es relevante enunciar los argumentos que se refieren al concepto de Presupuesto, expuestos en el texto.

Sentencia C-579 de 2001

Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett

Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, específicamente para el tema, las demandas que se relacionan con el alcance y los límites de la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal y fiscal, y su relación con las atribuciones de los organismos públicos nacionales, en particular del legislador.

Decisión: La Corte declara la exequibilidad de la norma no sólo en razón a la cosa juzgada sino teniendo en cuenta, entre otros argumentos, la estabilidad económica de la nación. la cual constituye un interés de alcance eminentemente nacional, llamado a ser objeto de una regulación expedida por el órgano nacional competente para ello. Por tal motivo, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del legislador nacional en asuntos económicos, puesto que así lo exige la delicada tarea a él encomendada, para cuyo apto (y razonable) ejercicio debe contar con herramientas lo suficientemente eficaces.

Sentencia C-1064 de 2001

Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño

Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º, parcial, de la Ley 628 de 2000, en la cual se busca determinar si existió omisión inconstitucional del legislador al apropiar en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2001 (Ley 628 de 2000), una suma de dinero insuficiente para cubrir el reajuste indexado, con base en la inflación causada, de los salarios de todos los servidores de las entidades cobijadas por el presupuesto a partir del 1º de enero de 2001.

Decisión: En esta sentencia la Corte declara la exequibilidad de la norma y hace una serie de planteamientos como, por ejemplo, la ponderación teniendo en cuenta (i.) los precedentes jurisprudenciales relevantes para la materia que se analiza, y (ii.) los derechos y fines públicos en juego con el propósito de establecer la razonabilidad de las medidas que son objeto de reproche, en el contexto real en el que la norma acusada fue creada y aplicada. Concluye la Corte que la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario (art. 53 C.P.) como derecho, no absoluto sino relativo, está acorde y es consistente con toda una línea de precedentes de la Corte Constitucional, en la cual los derechos constitucionales se conciben como derechos limitables. La precedente sentencia C-1433 de 2000, a juicio de los miembros de la Corte no se ajusta a la práctica reiterada y homogénea de interpretación y aplicación de los

derechos constitucionales, según la cual éstos son susceptibles de ponderación con otros derechos, fines y principios constitucionales.

Sentencia C-615 de 2002

Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

Tema: Constitucionalidad del artículo 65 de la Ley 715 de 2001. Establece la Corte que el problema jurídico se centra en el hecho de si las facultades de intervención del Estado en la economía, especialmente en la actividad de prestación del servicio público de salud, pueden ir tan lejos como para que el legislador determine, sin señalar expresamente una justificación, que las secretarías de salud departamentales y distritales deben preparar cada dos años planes bienales de inversiones en salud aplicables a los sectores público y privado, y que consagre sanciones para las instituciones privadas que realicen inversiones por fuera de tales planes.

Decisión: Para la Corte *la libertad económica, que involucra la de empresa y dentro de ella la libertad de competencia, que es su principio básico de operación, es un derecho no fundamental de todas las personas a participar en la vida económica de la nación*³⁰, *que el poder público no sólo debe respetar, sino que, además, debe promover. Para ello debe remover los obstáculos que impiden el libre acceso a los mercados de bienes y servicios.* Declara la exequibilidad de la norma argumentando que los servicios públicos son una actividad económica que compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y por ello mismo la eficacia de ciertos derechos fundamentales; la intervención del Estado en la actividad de los particulares que asumen empresas dedicadas a este fin es particularmente intensa, y su prestación se somete a especial regulación y control.

Sentencia C-349 de 2004

Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

Tema: Constitucionalidad de la totalidad del Decreto 1750 de 2003 considerando que el Presidente de la República incurrió en extralimitación en el

³⁰ Sobre este punto la Corte ha hecho ver que “si bien las libertades económicas no son derechos fundamentales *per se* y que, además, pueden ser limitados ampliamente por el Legislador, no es posible restringirlos arbitrariamente ni es factible impedir el ejercicio, en igualdad de condiciones, de todas las personas que se encuentren en condiciones fácticamente similares (C.P. arts. 13 y 333). Por consiguiente, es viable predicar la *ius fundamentalidad* de estos derechos cuando se encuentren en conexidad con un derecho fundamental, esto es, cuando su ejercicio sea el instrumento para hacer efectivo un derecho fundamental, como por ejemplo el de igualdad. Corte Constitucional, sentencia SU-157 de 1999.

uso de las facultades extraordinarias concedidas, pues aun sobre el supuesto de que las facultades conferidas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002 fueran precisas, ellas no podían incluir la autorización para escindir al Instituto de Seguros Sociales, por expresa limitación consagrada en el artículo 20 de la misma Ley 790 de 2002, dado que según esta última norma, en desarrollo del programa de renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podía suprimir, liquidar ni fusionar el Instituto de Seguros Sociales (ISS), además la incorporación “*automática*” y “*sin solución de continuidad*” decretada origina la vulneración de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva, porque los trabajadores que pasaron de la categoría de oficiales para venir a ser empleados públicos perdieron los beneficios pactados en la convención vigente.

Decisión: Se declara la exequibilidad del decreto, considerando que en la expedición del Decreto 1750 de 2003 el ejecutivo actuó como legislador extraordinario, revestido de las mismas facultades que en materia de estructura de la administración competen al Congreso, por expresa delegación llevada a cabo mediante el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, declarado exequible mediante sentencia C-121 de 2004³¹ (véase *supra*). Desde un punto de vista constitucional, lo convenido en el Acuerdo Integral suscrito entre el gobierno nacional, la administración del ISS y el sindicato de esa entidad no podía limitar las facultades concedidas por la Constitución al Congreso Nacional para modificar la estructura de la administración, que lo habilitan para crear organismos a partir de la escisión de otros del orden nacional, facultades que fueron ejercidas por delegación con la expedición del Decreto 1750 mencionado. Por esa razón, lo convenido en dicho acuerdo no puede limitar las facultades legislativas de escisión, ni originar la inconstitucionalidad de esta decisión, ni de todo el referido Decreto. Para el segundo cargo la Corte considera que las expresiones *automáticamente* y *sin solución de continuidad*, contrariamente a lo aducido por los demandantes, pretenden asegurar la garantía de estabilidad laboral y los demás derechos laborales de los trabajadores, al permitir que no pierdan sus puestos de trabajo ni vean interrumpida la relación empleador-trabajador; en virtud de esta permanencia, dichos trabajadores puedan seguir disfrutando de los beneficios convencionales mientras los mismos mantengan vigencia y, además, seguir cobijados por los regímenes de transición pensional.

³¹ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-623 de 2004

Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil

Tema: Constitucionalidad del artículo 3° (parcial) de la Ley 797 de 2003, con el fin de establecer si se desconoce o no el derecho constitucional a la igualdad, cuando se establece en la disposición acusada que dentro de los tres (3) años siguientes a partir de la vigencia de la Ley 797 de 2003, los servidores públicos en carrera administrativa, afiliados para efectos pensionales al régimen de prima media con prestación definida, tienen la obligación de permanecer en el citado régimen mientras conserven dicha calidad. “De igual manera, es indispensable determinar si se desconoce o no el citado derecho constitucional, en la medida en que la norma demandada dispone la afiliación obligatoria al régimen de prima media con prestación definida, para quienes ingresen por primera vez al sector público en cargos de carrera administrativa”.

Decisión: Exequibilidad de la norma considerando que el derecho a la libertad de elección de los usuarios en cuanto al régimen pensional de su preferencia, es un derecho de rango legal³² y no de origen constitucional, el cual depende, en cada caso, del ejercicio de la libre configuración normativa del legislador. En este orden de ideas, bien puede el Congreso diseñar un sistema de seguridad social a través de un modelo distinto al actualmente vigente, por ejemplo, exigiendo a todos los nuevos trabajadores públicos vinculados a la carrera administrativa afiliarse al régimen solidario de prima media con prestación definida, sin que por ello pueda predicarse *per se* su inconstitucionalidad.

Sentencia C-064 de 2005

Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández

Tema: Constitucionalidad de la Ley 707 de 2003; de acuerdo con el actor de la demanda ésta “vulnera el principio constitucional de la unidad de materia, pues la referencia que hace a la base de cotización al sistema de salud no guarda identidad con la materia regulada en ese ordenamiento legal, cuyo contenido normativo está orientado única y exclusivamente a modificar algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y de los regímenes pensionales exceptuados y especiales, razón por la cual desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior”.

³² Véase: numeral e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, con las modificaciones del artículo 2° de la Ley 797 de 2003.

Decisión: Se declara constitucional debido a que considera la Corte que el legislador de la norma simplemente está definiendo una consecuencia jurídica en materia pensional –la acumulación de cotizaciones–, con una condición que corresponde al sistema de salud –el pago de la cotización sobre la misma base que para pensión–, determinación que está en completa armonía con los propósitos de la Ley 797 de 2003, de lograr mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera en el sistema de seguridad social integral.

Élites jurídicas, justicia laboral y política neoliberal*

Iván David Ortiz Palacios / Abogado,
Magíster en Investigación en Ciencias Sociales; profesor
del Departamento de Derecho, Universidad Nacional
de Colombia. idortizp@unal.edu.co

“El nuevo país de Gaviria no es tan nuevo. Cada 15 días declara que sólo lo salva Turbay, cada 15 días cae en cuenta que no ha podido salir de Pastrana, cada 15 días añora los Lleras, a Guillermo León, a Laureano, a Ospina Pérez, al general Reyes, a Bolívar y a Santander. Es un país que se cree nuevo porque su presidente oye *The Wall*, de Pink Floyd, pero en el fondo es el mismo país que baila la contradanza *La vencedora* hace 170 años”¹.

Aunque este escrito es apenas una reflexión sobre un detalle bien particular en donde se manifiesta la élite colombiana, no obstante en aras de conservar la autonomía de la exposición, es oportuno comenzar con la definición etimológica del concepto en torno al cual gira la atención. El *Diccionario de Ciencias Sociales* del Instituto de Estudios Políticos² define el término élite de manera amplia y por ello es adoptada en adelante para la referencia de ese vocablo francés derivado del latín *elegire* que significa elegir, su acepción alude a

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. Una versión preliminar del texto fue presentada en el seminario internacional *Élites, poder y política en América Latina: el papel de los intelectuales*, realizado en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, del 2 al 4 de mayo de 2005.

¹ Eduardo Arias, “El nuevo país de Gaviria”, en *Relecturas*, Medellín, Vol. 8 No. 16, agosto-octubre 1993.

² Publicado en Madrid en 1975.

todas las personas que en diversas actividades están a la cabeza de la jerarquía y ocupan puestos privilegiados, ya sea en términos de riqueza o de prestigio. Como configuración del término se acude a la definición del *Diccionario Enciclopédico de Sociología*³, en tanto hace referencia a una minoría activa en los ámbitos socioculturales, económicos y políticos, lo cual las relaciona directamente con las clases dominantes o consideradas superiores. Finalmente, de acuerdo con Wilfredo Pareto, es ese término que enmarca la sociedad en el estrato selecto o superior, ya sea dentro o fuera del gobierno. Por su uso, se dice que esta palabra comenzó a utilizarse por primera vez en el siglo XVII por los mercaderes europeos, con ella designaban la mercadería de mejor calidad, posteriormente su uso se extiende a la designación de los sectores más selectos de la nobleza; dicen los autores que es en el siglo XIX cuando los investigadores sociales lo aplican en la nominación de los estratos predominantes de gobernabilidad⁴.

Estos conceptos permitirán que a lo largo de la disquisición se mantenga clara la denominación de la palabra, no sólo por su significante sino, y sobre todo, por su significado.

Es precisamente sobre ese significado que se ocupan Santiago Villaveces y José Gutiérrez⁵, al plantear desde el psicoanálisis un diálogo sobre las élites colombianas, que ofrece algunas consideraciones de máximo interés para la inducción de lo expuesto en este escrito, entre otras:

- Las élites colombianas, por un lado, difieren del miedo, la violencia, etc., y por otro lado los defieren.
- Como posibilidad, los cambios en las élites podrían generarse al abrir espacios más amplios, más diversos, etc.
- En Colombia los espacios políticos son cada día más cerrados.
- Nuestras clases dirigentes siguen siendo muy apegadas a la explotación implacable y a una vida fácil.
- Llevamos más de 50 años ininterrumpidos de represión política.
- La ficción del Estado es una máscara que no permite que se vean las prácticas políticas, la máscara es el propio Estado y tiene un gran poder.
- La indiferencia de la élite hacia la problemática de la violencia devela una neurosis social.

³ Publicado por Heder, Barcelona, 2001.

⁴ S.M. Lipset, A.E. Solari, *Élites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

⁵ José Gutiérrez y Santiago Villaveces, *Medio siglo de travesía freudiana por Colombia. Contrapunto y secuencia de un antropólogo con un analista sobre la vida y obra de éste*, Bogotá, Ed. Spiridon, 1996, pp. 79-83.

- La apertura de espacios políticos podría ser una forma de terapia colectiva para tratar dicha neurosis.

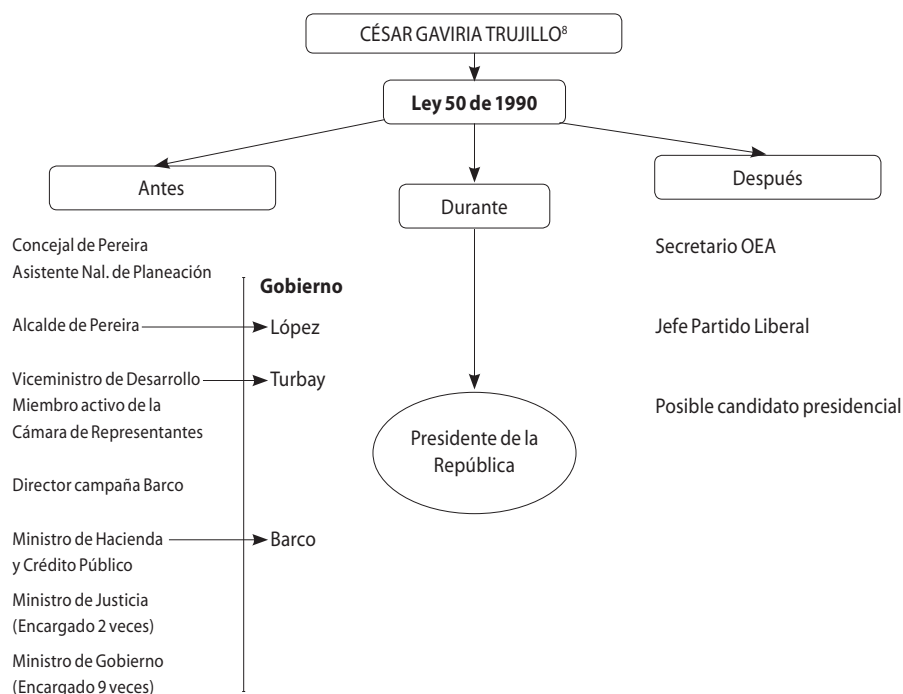
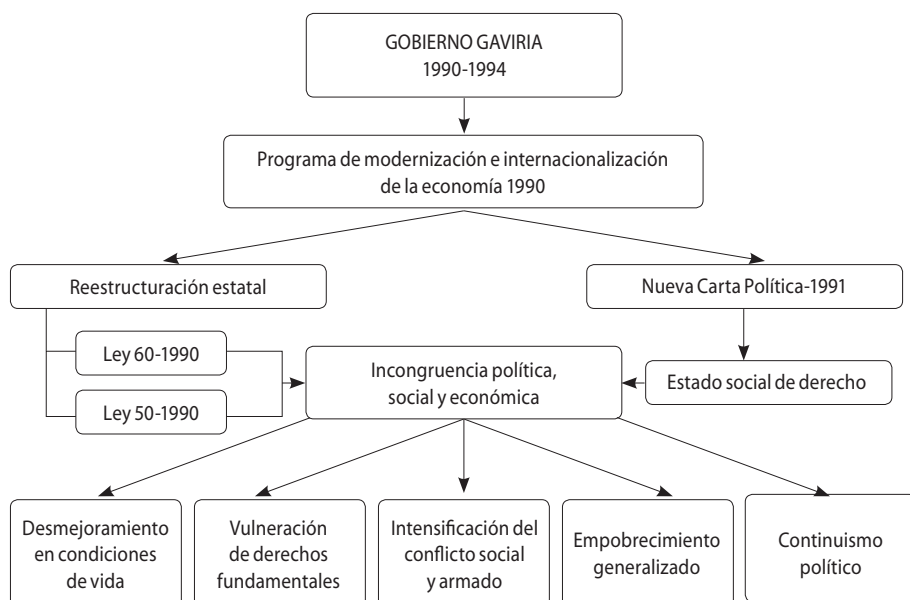
Sin que sea el único, un hecho concreto sucedido hace 15 años, desde cuando un gobierno liberal por decisión ejecutiva precisó “modernizar el país”, se sumó a ese cúmulo de factores que generan la neurosis de los colombianos, y a la vez se enmarcó en las condiciones de élite ya enunciadas. En 1990 la subsistencia de la sociedad colombiana sufrió significativos cambios, no para un mejoramiento integral, sino para la degradación masiva. El abordaje de estos cambios es múltiple: económico, cultural, político, social y material.

Desde el ámbito que se quiera estudiar este período, vamos a encontrar algunos términos que marcan cualquier análisis: neoliberalismo, apertura económica, modernización del Estado, modelo económico⁶, reformas legales aperturistas, clase política y nueva Constitución Política. Por no ser de nuestro interés ocuparnos de cada uno de ellos, apenas los mencionamos, sin llegar siquiera a definirlos; su pertinencia tiene que ver con la correspondencia que guardan con la expedición de una ley en el orden laboral que se constituye como un referente integral para comprender no sólo los contextos que la anteceden, sino que la preceden; en un micro-mapa conceptual aparecen campos de significado de los cuales se desprenden marcadores conceptuales que inciden en dichos contextos. Específicamente en lo laboral, y puntualmente en la expedición de la Ley 50 de 1990, es relevante tener en cuenta algunos esquemas que ofrecen componentes estructurales, por lo menos en un nivel superficial, ya que a primera vista pueden observarse como determinaciones meramente gubernamentales, pero que en su estructura profunda hacen relación a tradiciones e intereses de poder que, en palabras de Wright Mills⁷, se basan en la similitud de los miembros que integran la élite en las relaciones oficiales e individuales, pero también en sus afinidades sociales y psicológicas; los datos de origen, carrera y hasta modo de vida de quienes la componen definen sus categorías.

⁶ Según lo descrito por el *Informe Misión Colombia, Ictur, de 21-27 de marzo de 2004*, esto no es aislado, tiene correlación con un pensamiento ideológico hegemónico imperante en América Latina en la década de los años 90, que se concretó Colombia mediante la Ley 50 de 1990, Ley 100 de 1994, Ley 789 de 2002, y aún hoy con la Ley 797 de 2003. Esto se ha hecho “bajo el pretexto preinstalado en el consciente colectivo, de que con la degradación de los derechos de los trabajadores y la derogación de los principios que informan el derecho del trabajo, se generaría más empleo o condiciones de empleabilidad y que habría una cobertura total en materia de seguridad social”.

⁷ Wright Mills, *La élite del poder*, México, FCE, 1975.

Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina



⁸ Información sustraída de *La Revolución Pacífica, César Gaviria Trujillo*, campaña presidencial, junio 89/ mayo /90, proyecto editorial, Secretaría Información y Prensa Presidencia de la República.

La estructura interna de la élite muestra un intercambio de puestos dirigentes que establecen centros institucionales de poder en el orden local, regional y nacional. En el caso de Gaviria, gracias a su carrera y actividad logró insertarse en el principal campo de poder: el ejecutivo; desde allí, como cabeza visible de un engranaje de élite, influyó y determinó los otros dos, el legislativo y el judicial; pero lo que se ve es que como miembro de una élite, su accionar se fue consolidando a través del desempeño de puestos estratégicos en la propia estructura del Estado colombiano.

En este orden de ideas, surge otro componente de esta estructura de poder que es muy significativa, es lo que Mills llama las élites invisibles, que son tan necesarias como efectivas. Para que dichas estructuras de poder funcionen, este autor se refiere a dos campos, el económico y el militar, específicamente; sin embargo, para el caso que nos ocupa consideramos que esa estructura superficial de la élite de poder que circunscribe a un presidente y una ley laboral, se sostiene en otros basamentos que son desarrollados por Lipsen y Solari⁹ al abordar el estudio de élites culturales, obreras, universitarias, intelectuales y política¹⁰, ofreciendo la posibilidad de correlacionar el engranaje de una estructura invisible de élite, que sin ser la provocadora, sí ha determinado de manera significativa las condiciones laborales de los trabajadores colombianos, a la vez que ha sostenido la aplicación e implementación de modelos políticos, económicos y jurídicos en el ámbito laboral.

La élite de poder cruza diferentes sistemas para definir y legitimar la competencia de sus acciones, en tanto establece concordancia directa aunque no exclusiva con esa minoría que ejerce las funciones políticas de gobierno, es decir, con la clase política, pero también incluye a esa clase gobernante que es privilegiada, ya que sin llegar a ejercer dichas funciones, sí tiene gran influencia sobre quienes gobiernan y obedecen, pues tiene el reconocimiento de su poder moral, económico, académico o de otra índole. Aquí es preciso aludir al Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo de Colombia¹¹, por ejemplo, pues aunque a primera vista sólo haría parte de esas élites jurídicas que han sustentado, pronunciado o asumido con aquiescencia las disposiciones en materia laboral, en realidad son parte de un engranaje que sostiene

⁹ S.M. Lipset, A.E. Solari, *op. cit.*

¹⁰ Raymond Aron, "Clase social, clase política y clase gobernante", en Bendix y Lipset, *Clase, estatus y poder*, Vol. 2, Euramérica, Madrid, 1972, p. 18.

¹¹ Con la expedición de la Ley 6ª de 1945, un grupo de abogados, por interés particular, comienza a estudiar Derecho del Trabajo desde los escenarios ministeriales y crea una organización gremial. En el mes de octubre de 1948 se funda el Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo de Colombia.

funcionalmente la cohesión tanto de ese estrato selecto como de esa clase política y gobernante.



Si bien la consolidación del Colegio en sí misma, en primera instancia, no encierra un interés particular de élites de poder, sí hace parte de un cuerpo de saber formal de aplicaciones técnicas que incide en el mundo laboral de la sociedad colombiana. No debemos olvidar que en nuestro país, hacia la época en que se funda esta institución, la educación universitaria y los puestos estatales eran de muy escaso acceso para las clases populares. Aunque muy somero, el esquema presentado da cuenta de la tendencia del Colegio, que se dirige a cultivar la investigación y abrir espacios intelectuales que estudien el mundo laboral, pero por sus actividades, funciones y cargos, se entiende que el gremio que lo conforma hace parte de una clase selecta que no puede abandonar las condiciones intrínsecas de élite social, por lo mismo que no puede despojarse de sus propios valores de “clase superior”¹³, que si bien en principio considera

¹² Si se revisa la procedencia, se encuentra que muchos son miembros de familias acomodadas o del clero. Por su representatividad e importancia en su actuación del derecho, la labor como docentes no tiene que ver con sus intereses económicos sino, como lo dice S.M. Lipset, con “el prestigio de que goza la universidad en América Latina, por identificarse en cierto grado con la élite, con la idea de que los profesores y los graduados ‘doctores’, son ‘caballeros’”.

¹³ *Ibíd.*

la investigación y la educación no como un medio para consolidar poderes económicos, sino como un medio de cultivo intelectual, lo cierto es que no se escapa a la constante latinoamericana en donde al desarrollo de la Universidad se identifica en buena parte con “todo el sistema de instrucción pública que se ha organizado como preparación para la enseñanza superior, especialmente para el tipo de enseñanza dispensado en las facultades de derecho, que enseñan no sólo derecho sino ciencias políticas y sociales, con destino a una clase de dirigentes políticos”¹⁴.

En el recorrido histórico que hace Miguel Ángel Urrego¹⁵ de los intelectuales en la nación colombiana, la dinámica del tipo dominante de intelectual muestra que en Colombia se consagran como los primeros los abogados, con una tradición fuerte hasta bien entrada la década de los treinta del siglo XX, luego son los científicos sociales los que adquieren un lugar importante y hacia los años sesenta son los economistas los que adquieren protagonismo en la *era de la globalización neoliberal*¹⁶. Saturnino Sepúlveda¹⁷ menciona cómo en 1889 el presidente Marroquín se refería a una necesidad urgente al decir que era preciso *sustituir la muchedumbre de juristas, por una muchedumbre de profesores con conocimientos de utilidad para las clases pobres*; a su vez, para Gerardo Molina, *la abogadocracia es disfuncional para el sistema* y, en las propias palabras de Sepúlveda, es preciso que el Parlamento cambie esa tradición de *abogadolatría* que ha sido predominante en todo el campo político, ya desde la época de la independencia y que aún en la década de los setenta continúa.

Con este argumento, este mismo autor, tomando los datos de los senadores y representantes elegidos el 19 de abril de 1970, demuestra que la profesión que predomina es la de derecho, en donde de los 118 senadores, 74 son abogados, es decir, el 62,7%; y de 210 representantes, 105 también lo son, ocupando un 50%, lo cual lo lleva a afirmar que *la carrera de derecho es la que más políticos parlamentarios produce, sobre todo para el Senado... Tomando todo el Parlamento, los abogados dominan. Esto ha sido una de las taras del Parlamento colombiano. Siempre ha estado dominado por los abogados. Allí tiene su origen la proliferación de leyes, paralelas, opuestas y muchas veces contradictorias... en*

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Miguel Ángel Urrego, *Intelectuales y Estado Nación en Colombia. De la guerra de los Mil Días a la Constitución de 1991*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, 2002.

¹⁶ Ibíd., p. 10

¹⁷ Saturnino Sepúlveda Niño, *Las élites colombianas en crisis*, Sociología política, 1970 (no tiene mas datos).

*fin, los abogados han sido los artesanos del sistema y mentalidad legalística que aprisiona a la sociedad...*¹⁸.

Quizá estos elementos tengan algo que ver con las posiciones que ha tomado en un momento determinado la Corte Suprema de Justicia, en cuanto al arbitraje; el Ministerio de Trabajo en general en su tarea de defender los derechos de los trabajadores; sin lugar a dudas hace parte de una élite sectorial que en sus diversas dinámicas representa una macroélite, que de acuerdo con la definición sociológica del término, es decisiva en términos de competencia porque tiene elementos de privilegio en relación con la totalidad de la sociedad, en este caso educación, formación especializada y reconocimiento académico y social. Su consolidación como élite proviene de su linaje por nacimiento¹⁹, valor²⁰, poder²¹, función y rendimiento²², todo ello le permite acentuar su poder a través de símbolos y signos que median en una fuerza organizativa que invita a la sociedad al consenso o disenso²³.

Esto es lo que permite entender que desde su conocimiento laboral, se hayan aceptado costos tan altos social y políticamente para Colombia. Su peso social como grupo élite, sin lugar a dudas ha incidido en decisiones políticas que no son ajenas a interés, influencias y visión de clase. En un programa de modernización e internacionalización de la economía, generado por un gobierno que contó con la aquiescencia jurídica de una élite que puede establecer bajo determinados saberes la promoción y origen ideológico²⁴, que incide en la organización social de los selectos y los no selectos para implantar un modelo económico por ley, lo que se traduce en una gran contradicción entre el país del imaginario estatal, al cual le imprime paquetes legislativos de políticas “modernas”; y el país real, signado por condiciones graves de pauperización en materia de salud, empleo, educación, vivienda, acción social y participación política. En términos gramscianos, se podría decir que la conformación de una élite jurídica, considerada como intelectual o poseedora de un saber técnico específico, es orgánica a un sector de la sociedad que requiere de la

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 126-127.

¹⁹ Familia.

²⁰ Cualidades sociales reconocidas y que ejercen influencia en modelos generales de valor, en este caso jurídicos.

²¹ Poseen posiciones de autoridad académica, política y económica.

²² Tienen alto nivel de reconocimiento y poder en razón de sus consideradas aptitudes en su profesión, especialidad y ejercicio político en el mundo laboral.

²³ Miguel Ángel Urrego, *op. cit.*

²⁴ Lawell Field y Jhon Higley, discusiones desarrolladas en torno al peso de grupos sociales selectos en las decisiones políticas en *Diccionario de Filosofía Política*, *op. cit.*

reproducción permanente de sus intereses políticos y lo que estos conllevan o inciden en otros ámbitos, ya sea económicos o culturales²⁵.

Con la expedición de la Ley 50 en 1990, un gran sector de colombianos, los trabajadores, en un criterio generalizado consideraban con base en la historia de nuestro país que la aplicación de ésta era la antítesis para solucionar el nivel de vida; máxime cuando desde el Estado los derechos fundamentales de los ciudadanos se consideraban no como obligación de garantías, sino como privilegios. “En Colombia quien tiene un empleo estable, acceso a la seguridad, una vivienda adecuada y posibilidades de que el Estado le provea de educación y capacitación, en los análisis oficiales, es un privilegiado frente a la inmensa masa de marginados de todo servicio social”²⁶. Por eso la Ley 50 quiso igualar las condiciones de todos los trabajadores colombianos, para que no hubiese discriminación y así todos quedaran en igualdad de pobreza, desprotección, falta de garantías y vulnerabilidad de derechos. La garantía para que esta interpretación continuara, no sólo es correspondiente a las políticas trazadas en materias laboral y económica de factores exógenos, sino el continuismo interno de quienes elaboraron la ley, la aprobaron, la pusieron en ejecución y hoy la reafirman con la expedición de nuevas leyes en esta materia que sustentan el recorte de derechos y maximizan la flexibilización en materia laboral.

Esta afirmación queda mejor demostrada por los estudios de especialistas que ya han sido expuestos en este evento; donde a través de seguimientos por administración, legislación y “linajes políticos”, se encontrarán secuencias entre los “obsoletos” y los “renovadores”, entre los “continuistas” y “los críticos”, entre los “liberales” y los “neoliberales”, se repetirán familias, cargos, estrategias y poderes; por eso hoy como ayer, se puede decir que los colombianos “no creen en Hommes, no creen en Armando Montenegro, no creen en el monetarismo, ni en la macroeconomía, no creen en Rafael Pardo, no creen en Miguel Silva, no creen en Fabio Villegas, no creen en nada”²⁷, porque entre otros personajes y aspectos, hoy como ayer, el país está convencido que no “porque estamos en una era en la que todo, por decreto, es moderno, es progreso”²⁸ y es novedoso; mientras el país siga siendo concebido, manejado y

²⁵ Analizando este aspecto, Urrego Ángel es coincidente con lo planteado por Diana Balmori al señalar que desde el seno de familias selectas por su poder económico, se fortalece su poder político.

²⁶ Confederación de Trabajadores Democráticos, *op. cit.*, pp. 42-43.

²⁷ Eduardo Arias, *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*

administrado por los mismos “linajes políticos”, difícilmente habrá verdaderos cambios estructurales.

Apenas para ejemplificar esta afirmación, por la especificidad del tema, dejamos sugerido un recorrido, si no ideológico, sí de pensamiento de la gestación individual de una ley, que sin ser la única, hace parte de un entramado que se tejió durante años no sólo en la cabeza de gobernante que antes de llegar al cargo más alto ya había delineado proyectos de reestructuración. Como ministro de Hacienda y Crédito Público, a nombre del gobierno de Virgilio Barco, presentaría el proyecto de reforma agraria y tributaria, finalmente convertidas en leyes de la República, en este mismo período, año 1988, también presentó ante el Congreso el proyecto de reforma constitucional.

Este gobernante hizo parte de las élites locales y regionales hasta llegar a las huestes del poder central²⁹; pero lo que se quiere resaltar aquí, principalmente, es cómo en sus pronunciamientos a un año de ser presidente, parecía “construir” lo que durante años había gestado desde su partido y desde los escenarios de poder en los cuales había actuado; pero, al mismo tiempo, como se verá, anula las acciones progresistas de su partido cuando plantea que es necesario hacer las reformas, porque encuentra un país anticuado, obsoleto y poco progresista. Sin embargo, al terminar su período presidencial, la realidad demuestra que no se concretaron los cambios que quería hacer, por el contrario siguió con la tradición de entregar un país más arruinado, más empobrecido y mucho más criminalizado, al igual que los gobiernos liberales y conservadores que lo antecedieron; lo que demuestra que mientras las élites no cedan espacios de gobernabilidad, no importa cuáles sean los “linajes de poder”, siempre y cuando se defienda la concentración del mismo, pues “ejercen o no su poder, su experiencia técnica o política de él trasciende con mucho a la población que está bajo ellos”³⁰, pues como parte de la élite son “todo lo que los otros no son”³¹.

²⁹ Wright Mills, plantea que no todos los hombres son corrientes u ordinarios, pues como los medios de información y de poder, llegan a ocupar tales posiciones en la sociedad que con sus decisiones pueden afectar poderosamente los mundos de los hombres y las mujeres corrientes. *Op. cit.*

³⁰ *Ibíd.*, p. 11.

³¹ *Ibíd.*

Antecedentes de la reforma laboral de 1990

Al estudiar la Ley 50 de 1990 es preciso hacer alusión a determinados eventos que ocasionalmente se olvidan, pero que son articuladores de un proceso de flexibilización laboral que al contrario de lo que usualmente se cree, lleva más de tres décadas implantándose formalmente en el mundo laboral colombiano, pero que sin lugar a dudas ha trascendido al escenario socio-cultural.

Los registros hechos por la OIT en la década de 1970 sobre Colombia³², hacían señalamientos sobre las transformaciones de la contratación y estabilidad laboral, así como sobre las transformaciones del salario, principalmente la deslaborización, la inestabilidad y la desalarización. Transformaciones generalizadas de hecho sin reforma laboral, lo que quiere decir que primero fue una reforma de hecho con absoluta impunidad judicial laboral y que después de implantarse en la práctica se legalizó en la norma. Sin llegar a ocuparnos de manera detallada de este aspecto, es preciso recordar que esta reforma comienza a posicionarse desde la década de los setenta donde, en palabras del maestro Marcel Silva Romero³³, “no habrá grandes reformas legales al derecho laboral” pero sí “el país de las clases gobernantes se adapta a que sea mediante jurisprudencia que se desmonten los derechos convencionales de los trabajadores”. Recordemos que en el gobierno de Alfonso López Michelsen comienzan a hacer carrera en el mundo laboral condiciones específicas de cambio estructural como:

- cooperativismo
- convenios civiles y comerciales
- encubrimiento salarial
- pago de horas extras por fuera de nómina
- pactos colectivos
- beneficios convencionales no constitutivos de salarios
- irrespeto a la jornada de trabajo

A la par de esta flexibilización laboral de hecho otro aspecto cobra marcada relevancia en el ámbito laboral, se trata de una estigmatización promovida desde la legitimidad del Estado contra las organizaciones obreras y el propio derecho de los trabajadores; esto genera en el imaginario co-

³² Martha Pacheco de Jaramillo y Elsa Margarita Sánchez de Piñeiro, *Ley de reforma laboral. Antecedentes y comentarios*, Bogotá, Artes Gráficas Cafam, 1991.

³³ Marcel Silva Romero, *Flujos y reflujos. Reseña histórica de la autonomía del sindicalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1998, p. 142.

lectivo —que aún permanece y siempre se esgrime— la responsabilidad de los trabajadores en la generación de crisis fiscales, de desarrollo y desempleo³⁴, de tal suerte que antes de ser expedida la Ley 50 de 1990, ya se había fortalecido el concepto de que los “oligarcas de overol”³⁵ eran los causantes de las crisis laborales. La sustentación de esta premisa se basa en los siguientes criterios:

- los trabajadores formales son privilegiados frente a los desempleados
- son los costos laborales los causantes de la baja productividad y la rentabilidad laboral
- las cesantías inmovilizan el capital de las empresas
- los trabajadores formales trabajan menos que los informales
- la estabilidad laboral perjudica a las empresas, pues genera costos extravagantes
- la solución para disminuir el desempleo es la flexibilización laboral

Sin embargo, aquí no nos vamos a ocupar en detalle de estos aspectos, como tampoco de otros que se han mencionado como contextuales: deuda externa, quiebre del sistema socialista, crisis del movimiento sindical, nuevo orden de prioridades del capital internacional³⁶; haremos alusión a otros más recientes, como el estudio contratado por el gobierno colombiano en 1985, conocido como la Misión Chenery³⁷; las propuestas de reforma laboral presentadas por centrales sindicales y por el gobierno nacional.

Primer referente

La Misión Chenery se pronunció entre otros aspectos sobre: empleo temporal, impulso a la negociación colectiva, estabilidad laboral, propuesta de régimen de cesantía³⁸. En cuanto al primer punto, señaló que las limitaciones de la legislación laboral para la contratación a término fijo y lo restringido del pe-

³⁴ Iván David Ortiz Palacios, “La cuestión sindical”, en *Conocimiento & Humanismo*, Bogotá, Unibiblos, 2004.

³⁵ Concepto referido a los trabajadores y organizaciones obreras que mediante su lucha han logrado derechos convencionales sobre condiciones dignas de trabajo: contratos, dotaciones, primas especiales, garantías laborales, aspectos todos que están en el marco de la ley internacional del trabajo.

³⁶ Benjamín Ochoa Moreno, *Reforma laboral. Comentarios a las leyes de reforma laboral, de conciliación administrativa obligatoria y de indemnización moratoria*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1991.

³⁷ Ante la baja de entrada de divisas y la disminución de la capacidad de compra de los colombianos, el gobierno de Virgilio Barco contrató al profesor de economía de la Universidad de Harvard, Hollis Chenery, para que desarrollara una Misión de Empleo.

³⁸ Martha Pacheco de Jaramillo y Elsa Margarita Sánchez de Piñeiro, *op. cit.*

ríodo de prueba, inciden para que una figura establecida en el Código Laboral como “contratistas independientes”, diera lugar al desarrollo de agencias de servicios temporales de empleo que implementaron la “contratación a término fijo flexible”, que no es otra cosa que la ampliación del período de prueba. En segundo lugar, lo referido a la negociación colectiva, dice esta Comisión que es el instrumento para adecuar la normatividad laboral al universo empresarial y los sectores económicos que lo conforman.

Ya se comienza a hablar de la flexibilización en forma explícita, pues se plantea, además, que para que este instrumento sea eficaz, se debe cumplir con dos condiciones: la extensión y fortalecimiento de los sindicatos como representantes de los trabajadores en la negociación colectiva, por ser los interlocutores institucionales; al respecto dice el estudio: “No existe, sin embargo, ni una estructura administrativa adecuada para el fomento del sindicalismo en las proporciones que se requieren, ni una política ambiciosa que oriente tal actividad”³⁹; pero también se requiere de la “flexibilización” en la negociación colectiva deba ser revisada y modificada de acuerdo con las condiciones que estén atravesando las empresas.

El tercer elemento, como ya se dijo, es el pronunciamiento sobre la estabilidad laboral. Aquí se pone énfasis en una alta rotación de trabajadores, en especial los que cumplen diez años de servicios en el sector privado; la baja antigüedad no se relaciona únicamente con el régimen prestacional, sino con diversas causas. A pesar de este criterio, el informe dice que “Ello no implica, sin embargo, que dicho régimen no contenga elementos indeseables que deban ser objeto de reforma”; por ejemplo, se arguye que:

- El régimen de cesantías castiga a las empresas que ofrecen mayor estabilidad a los trabajadores
- El régimen de indemnización tiende a reducir la movilidad potencial de los trabajadores más antiguos dentro de las empresas
- El régimen de cesantías ha operado como un seguro de desempleo y por ser obligatorio, es un ahorro forzoso que ha permitido una acumulación de capital a los trabajadores, lo que posibilita que puedan ser trabajadores independientes.

El cuarto punto se refiere al régimen de cesantías. Aquí se plantea la ventaja del traslado de cesantías a terceras entidades, lo cual, según la Misión: facilita una redistribución sectorial del ahorro de los trabajadores, de acuerdo

³⁹ Al respecto se indica que sería importante dar plena aplicación a los Convenios 87 y 98 de la OIT.

con los intereses de la entidad que maneje los recursos, y el mejoramiento del seguro de desempleo y ahorro forzoso, al permitir acumular los fondos, si el trabajador cambia de empresa. Se presenta como ventaja con este nuevo sistema la descapitalización de las empresas al exigir el traslado de dineros de cesantías y la necesidad de organizar nuevas entidades que manejen estos recursos de los trabajadores; se considera la pertinencia de que trabajadores, empresarios y Estado tengan una representación en estas nuevas entidades con el fin de diseñar y aplicar los correspondientes mecanismos de control.

En su informe final la Misión señaló que los altos índices de desempleo no podrían superarse si no había un alto crecimiento sostenido en la economía colombiana, y sus recomendaciones para lograr este objetivo se orientaron al desarrollo de políticas macroeconómicas globales.

De estos cuatro puntos lo que se puede extraer es que, mucho antes de la expedición de la ley, ya se había abonando el terreno para el diseño de una reforma laboral que pasara de ser protectora de los trabajadores a ser protectora del capital. El fundamento esgrimido es la modernización de las instituciones para lograr el bienestar general de la población; en materia laboral, lo prioritario era lograr el beneficio de los trabajadores, de los activos y los potenciales; cada punto de la reforma se sostiene en resultados posibles en el futuro. Para el capital, sin embargo, las medidas tomadas sí producen resultados inmediatos con la implementación de medidas que no son probabilísticas, sino reales en los cambios hechos por ley a la estructura laboral colombiana. En mi concepto, la Misión Chenery es el disfraz para una fiesta inocente, pero en él se esconde un verdadero ogro devorador. Es la estrategia con la que se le dijo al país cómo la desestructuración del mundo laboral era la salvación para que los colombianos tuvieran empleo, pudieran ahorrar, contaran con un seguro en tiempos cesantes, se pudieran consolidar para no tener que emplearse; claro, para lograr todo esto se necesita hacer unos cambios de forma, que en realidad son de estructura. Pero era difícil dudar de una demostración científica que pronosticaba excelentes resultados si se seguían algunas recomendaciones en materia económica. Como lo afirma Luis Alonso Velasco Parrado⁴⁰, ya desde 1980 con la Misión Chenery, se propiciaron bases sólidas para flexibilizar los sistemas jurídicos laborales existentes desde 1965, eliminando las rigideces del mercado de trabajo.

⁴⁰ Luis Alfonso Velasco Parrado, “Deuda externa, flexibilidad laboral y violencia en Colombia”, en *Nueva Sociedad*, No. 184, marzo-abril 2003.

Segundo referente

El segundo referente son los pronunciamientos que en 1989 hiciera el Consejo Nacional Laboral sobre salario integral, modificación de decretos, círculos de calidad.

En materia salarial se señaló como contraproducente la retroactividad de las cesantías, pues era causa de la inestabilidad laboral, máxime en niveles altos, ya que los empresarios “eran cautos” en el ofrecimiento de salarios. Como salida a esta circunstancia se vio pertinente el que se estableciera un salario integral⁴¹ para los nuevos trabajadores con cargos de alto nivel, los contratistas, quienes lo solicitaran en pliego de peticiones, y para quienes llevaran trabajando 10 años en la misma empresa, propuso este nuevo sistema de salario. Respecto a la modificación de decretos, específicamente se refirió al Decreto 2351 de 1965, artículo 8. Aquí se recomienda eliminar el reintegro para trabajadores despedidos sin justa causa, pero que llevaran 10 años o más trabajando en la misma empresa, para suplir esta eliminación, entonces en treinta y cinco días adicionales a los estipulados en el decreto, y si llevaba 20 años de servicios, esa adición debía ser de 45 días más de lo señalado por la ley. El tercer aspecto se refería a la iniciativa de implementar los círculos de calidad en el interior de las empresas, lo cual, según este estudio, favorecería la productividad y por ende estimularía las relaciones obrero-patronales, ya que los primeros estarían participando directamente en la calidad y productividad.

Nuevamente se percibe, cómo lo planteado por este Consejo tiende al favorecimiento no de los trabajadores, sino de los empresarios, que son quienes concentran y manejan el capital. En este referente se acentúa lo trazado en el anterior, ya de manera más directa se comienza a identificar como los responsables de la problemática laboral a los trabajadores. Son sus “altos salarios” los que inciden en que no sean contratados, son sus garantías laborales las que no permiten la renovación de la población laboral, es su “enajenación” con la calidad de lo que producen lo que no los hace competitivos. Aquí el disfraz se sigue adornando, pero el monstruo sigue siendo el mismo: la implementación de medidas que integran la flexibilidad en las relaciones laborales.

Tercer referente

Como antecedente de la Ley 50 de 1990 también se encuentra el trabajo realizado por la Comisión de Laboralistas de Mintrabajo. Esta estuvo conformada por expertos de diversos sectores: académicos, sindicalistas y

⁴¹ Compuesto por el salario ordinario, valor de auxilio de cesantías e intereses.

funcionarios del Estado. En esta oportunidad los temas sobre los cuales giró la propuesta de reforma fueron los siguientes: contrato a término fijo, estabilidad en el empleo, definición de salario, salario integral, salario en especie, viáticos, despidos colectivos, prelación de créditos laborales y unidad de empresa. Ante la reducción de tiempo en la contratación inicial a término fijo⁴², esta Comisión plantea que se debe hacer una reforma y cumplidos los seis meses del contrato, cualquier prórroga no podrá ser inferior a un año⁴³. Para garantizar la estabilidad de los trabajadores cercanos a los 10 años de servicios en la misma empresa, para contrarrestar los perjuicios que deja el cese de actividades de personas productivas, idóneas, con experiencia, la propuesta es la sustitución de la acción de reintegro, por ser apenas eventual en la práctica, a cambio del monto actual de la indemnización del lucro cesante por despido injusto para los trabajadores con 10 o más años de servicio continuos.

Sobre salario, hay tres tópicos en este proyecto; en primer lugar, el art. 5 del proyecto da una definición que pretende superar las imprecisiones del art. 127 del Código Laboral, y así garantizar que los trabajadores obtengan las prerrogativas adicionales a su remuneración; un segundo punto tiene que ver con el salario integral se permitiría el pacto de salario integral: para trabajadores de alta remuneración, esto con el fin de que tengan mayor capacidad de compra, lo que activaría la actividad económica nacional; esta condición del salario no incide en los beneficios de seguridad social; el tercer aspecto es el salario en especie, aquí el proyecto también se orienta a establecer claridad sobre lo que se considera como tal, vestido, alimento y habitación, sin que ello quiera decir que no debe haber remuneración en dinero y liquidación en prestaciones sociales.

Los viáticos no deben hacer parte del salario, esto permitirá que sean otorgados con amplitud para que los trabajadores que deban desplazarse y alojarse en diferentes lugares en razón de su trabajo, cuenten con lo suficiente de acuerdo con el costo de vida. Los despidos colectivos, el proyecto considera que se deben contemplar como tales si afectan a más de la cuarta parte del personal de la empresa, establecimiento o patrono durante el año calendario. En cuanto a la prelación de créditos laborales, el proyecto unifica los arts. 11 y 21 del Decreto 2351 de 1965; el último aspecto es lo relativo a la unidad de empresa, aquí el proyecto señala lo indispensable de crear una norma de excepción para que no se diluyan las fuentes de trabajo bajo el reglamento del art. 15 del Decreto 2351 de 1965.

⁴² Decreto 2351 de 1965.

⁴³ Art. 3 del Proyecto de la Comisión.

Aunque en este último referente se encuentran aspectos que tienden a la protección del trabajador y las garantías laborales, por las condiciones específicas en que se da la reforma, el interés es de conservar las conquistas laborales logradas; su objetivo es más de defensa, pues a pesar de que en la formalidad las nuevas normas de la ley dicen respetar los derechos adquiridos por los trabajadores vinculados, deja espacios muy abiertos para que se incida en jornadas de trabajo, ingresos, derecho a huelga y estabilidad no sólo de los trabajadores, sino de la existencia de sus empresas, además de flexibilizar la contratación de personal.

El recorrido de una acción estatal contra una nación

El año 1990 produjo varios proyectos sobre reforma laboral, entre ellos uno de las centrales obreras radicado con el número 91/90-S, también los proyectos del Senado radicados como 19 y 115, de Cámara, 40, 59, 84, 86, 108, 110 y 118⁴⁴; pero fue el proyecto 66/90-S, presentado por el gobierno, el sustento de la expedición de la Ley 50 que entró a regir el 1º de enero de 1991, Proyecto de Ley 10/90⁴⁵ presentado por el senador Álvaro Uribe Vélez, el que originó tal reforma. Con la expedición de esta ley se dio paso libre a la instauración de políticas neoliberales; el gobierno culminante de Virgilio Barco y el naciente de César Gaviria, garantizaron mediante una serie de reformas concentradas en la Ley 60 de 1990, que reestructuró el Estado colombiano, la Ley 49/90 sobre repatriación de capitales y la expedición de una nueva Carta política en 1991, que asegura el cumplimiento de las exigencias del capital⁴⁶.

Desde su discurso de posesión como presidente de la República en 1990, César Gaviria Trujillo le anunció a los colombianos una reforma integral del Estado, todo en torno al programa de internacionalización de la economía⁴⁷; desde el 7 de agosto de este año se pronosticó que habría un cambio en el modelo económico y específicamente que el régimen laboral debía transformarse con el fin de modernizar el aparato productivo, aumentar el crecimiento económico y asegurar “justas condiciones laborales”⁴⁸. Los fundamentos esgri-

⁴⁴ Martha Pacheco de Jaramillo y Elsa Margarita Sánchez de Piñeiro, *op. cit.*

⁴⁵ Busca la regulación de agencias de servicios temporales y la eliminación de la doble retroactividad de cesantía.

⁴⁶ Rodrigo Acosta, “La lucha social colombiana”, documento publicado en www.cefin.ch

⁴⁷ Confederación de Trabajadores Democráticos, “A propósito de la política económica y laboral de Gaviria”, en *Democracia Real*, No. 86, junio de 1992.

⁴⁸ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Compilación de la reforma laboral*, Bogotá, Imprenta Nacional, abril de 1991.

midos para la toma de tal decisión, de acuerdo con el criterio del presidente, es que “muchas de las normas que ordenaban las relaciones obrero-patronales se habían convertido en serio obstáculo para la actividad productiva y la generación de empleo”⁴⁹, ya que eran obsoletas e inconvenientes.

Bajo estos criterios, el Congreso aprueba la reforma laboral presentada por el gobierno a través de un proyecto que también había sido acogido en las ponencias presentadas tanto al Senado de la República como a la Cámara de Representantes, el cual se traduce finalmente en la Ley 50 de 1990 que se le presenta a los colombianos como necesaria porque “la reforma laboral responde a la necesidad de un reajuste estructural, orientado a adaptar los principios laborales a la realidad contemporánea y a la modernización e internacionalización de la economía. Es necesario hacer más flexible el régimen laboral con el fin de volver más competitivos nuestros productos, promover la inversión y aumentar la creación de empleo”⁵⁰. Antes de entrar en rigor esta ley, el panorama para los trabajadores ya se presentaba nítido con la privatización de Telecom, el establecimiento del salario mínimo por debajo de la inflación: para los trabajadores estatales en 10 puntos y para los demás en 6, y la aprobación del Compes al programa de apertura económica⁵¹.

Argumentación, ejecución y resultados de una disposición que empobrece

La Reforma Laboral se inserta en la reestructuración del Estado como mecanismo para generar nuevos empleos y flexibilizar las relaciones de trabajo⁵², porque en el criterio de quienes aprobaron la Ley 50, senadores que hoy tienen cargos de presidente de la República y otros que desempeñaron cargos de ministros de Gobierno y Hacienda⁵³ en gobiernos posteriores al de César Gaviria, es que “el régimen laboral ha afectado, en razón de la rigidez de su estructura que inmoviliza la mano de obra, frente al manejo de otros factores.

⁴⁹ Ibíd., p. 9.

⁵⁰ Reforma laboral, exposición de motivos al Congreso por parte de Francisco Posada de la Peña, ministro de Trabajo, y Jaime Giraldo Ángel, ministro de Justicia, en *La revolución pacífica*, Vol. 1, p. 343

⁵¹ Confederación de Trabajadores Democráticos, “La C.G.T.D. ante la reforma tributaria”, en *Democracia Real*, No. 86, junio de 1992.

⁵² Germán Plazas G., *La nueva reforma laboral. Texto comentado. Aplicaciones prácticas. Preguntas y respuestas, Ley 50/90 vigente a partir del 1º de enero de 1991*, segunda edición, Bogotá, Canal Ramírez-Antares.

⁵³ Álvaro Uribe Vélez, Fernando Botero Zea, Rudolf Hommes, Juan Manuel Santos.

Además, desestimula la contratación de trabajadores permanentes, incentiva despidos colectivos y la contratación de trabajadores temporales”; por eso era urgente “contar con una legislación clara, eficaz y actualizada en materia laboral que coadyuve a la reactivación económica y estimule la inversión de capitales productivos en sectores básicos de la economía: industria, servicios, comercio y agricultura”, y la Ley 50 materializa esa “reforma laboral, equilibrada, ágil y dinámica, (que contribuía) a crear las condiciones indispensables para incorporarnos al mercado mundial”⁵⁴.

Con base en estos criterios se trazan las directrices para desarrollar en dicha reforma, Benjamín Ochoa⁵⁵ las plantea así:

Deslaboralización de las relaciones de trabajo	Agencia de servicios temporales; restricción de presunción de contrato de trabajo; microempresas; trabajo asociativo; contratos sindicales.
Flexibilización	Desmante de normas protectoras y de mínimos legales.
Reducción de salarios reales	Política de apertura e internacionalización de la economía.
Plena autonomía de voluntad	Desmante de conquistas laborales, dando plena autonomía a las partes. Los patronos adquieren facultades especiales para imponer al trabajador las condiciones inferiores a las consagradas como mínimas en la ley.
Financiamiento de las empresas	Las empresas modernas no se deben estructurar en grandes factorías, sino en pequeñas unidades de producción, este fraccionamiento choca con la unidad de empresa.
Desjudicialización de conflictos individuales de trabajo	Traslado de asuntos laborales al conocimiento de notarios, inspectores de policía, jueces de paz. Se despenalizan conductas al fortalecer el arbitramento y ampliar la conciliación.
Privatización	El intervencionismo de Estado, como conquista del liberalismo pierde vigencia; áreas como transporte y telecomunicaciones son desmontadas como empresas estatales.

FUNDAMENTACIÓN IDEOLÓGICA (exposición de motivos)	JUSTIFICACIÓN	APLICACIÓN	CONSECUENCIAS
Los contratos de trabajo tienen reglamentación confusa e imprecisa	Generan estancamiento de labor productiva	Flexibilización del régimen de contratación laboral	Implementación de movilización y temporalización de trabajo (trabajos independientes, no importa la estabilidad laboral sino la de ingresos)
Legislación que antecede a la Ley 50 es obsoleta	Se ha descuidado la economía microempresarial (campesina, informal y pequeños productores)	Desregularización del contrato de trabajo, satelización	Libertad de estipulación en el salario, cambios en la jornada laboral (recortes de beneficios extrajornada)

continúa

⁵⁴ Reforma laboral, *op. cit.*

⁵⁵ Benjamín Ochoa Moreno, *op. cit.*

Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina

Mayor competitividad en el mundo moderno	Necesidad de capacitación de mano de obra	Sobre oferta laboral, pauperización salarial	informalización, división y segmentación de tareas
La reforma no es un proceso regresivo para los trabajadores	Fortalecimiento de relaciones de trabajo	Racionalizar las instituciones laborales y promover nuevas unidades de producción	Desindustrialización
Necesidad de implementar estrategias de apertura comercial	Expandir la producción y conquistar los mercados internacionales	Adecuación de las leyes laborales a la globalización	Privatización

INCIDENCIA DE LA LEY 50 EN EL TRABAJO INDIVIDUAL Y EL TRABAJO COLECTIVO⁵⁶

TRABAJO INDIVIDUAL	TRABAJO COLECTIVO
Desregulación laboral: demostración de contrato de naturaleza laboral	Limitación de la acción sindical: limitación de huelga en especial en el sector de servicios públicos (todos se declaran servicio esencial) para limitar el derecho, pero ninguno lo es para la garantía del servicio
Contratación: prima el contrato a término fijo, eliminación paulatina de contrato a término indefinido	Hace impracticable el derecho de asociación
Flexibilización de la jornada laboral	Burla los convenios de la OIT
Recorte salarial: restricción de elementos integrantes del salario	Obstaculiza los sindicatos de industria
Limitación de acción de reintegro: aumento de pago de indemnización por despido sin justa causa	Limitación en la negociación colectiva
Regulación de agencias temporales de empleo	Aumenta las tasas de desempleo, aumento de la informalidad
Beneficio de no declaratoria de unidad de empresa durante 10 años después de haber instalado una nueva factoría	División entre los trabajadores oficiales y públicos ⁵⁷

Los propósitos y justificación de la Reforma Laboral, evidentemente con la aplicación de la Ley 50, entran en absoluta contradicción, no sólo con las conquistas laborales de los trabajadores colombianos, con la normativa in-

⁵⁶ Marcel Romero Silva, *Flujos y reflujos. Reseña histórica de la autonomía del sindicalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1998.

⁵⁷ De manera amañada se hace una clasificación que divide las condiciones de los trabajadores a pesar de realizar las mismas labores, tener las mismas condiciones en los contratos, trabajar en el mismo lugar y compartir durante años la misma historia laboral. Ahora lo único que los diferencia es la aplicación de una norma caprichosa que desconoce y vulnera la identidad de los trabajadores del Estado, segmentando así una significativa fuerza sindical.

ternacional⁵⁸, sino con la propia Constitución Nacional que se estrenaba en el mismo año en que entraba en vigencia la Ley. La sentencia C-479 de 1994, que declara contraria la Ley a la Constitución⁵⁹, pues sus normas permiten el despido masivo de empleados públicos, no reconoce lo mandatado en el preámbulo de la Constitución y desconoce otros artículos que garantizan y protegen el trabajo como un derecho individual y una obligación social.

La aplicabilidad de esta ley, como otras que acompañan el paquete de reestructuración estatal, se garantizó de una manera específica y al parecer legítima, pues a pesar de sus alcances, desde todo orden violatorio de los derechos del sector trabajador, la Corte Suprema de justicia desestimó las demandas de inconstitucionalidad. Cuando se constituyó la Corte Constitucional, ésta no pudo pronunciarse al respecto porque ya había sido “cosa juzgada”⁶⁰; este enfrentamiento originó otra situación que ha tenido consecuencias trascendentes para el accionar de las organizaciones obreras; la inseguridad jurídica trasladó la acción colectiva a los estrados judiciales, con la Ley 50 los conflictos laborales comenzaron a dirimirse ante entes judiciales, se individualizó el conflicto obrero patronal, ya sea para pactar cosas que hasta el momento eran prohibidas o para exigir derechos⁶¹.

La irradiación vertiginosa de un mal que ataca a una sociedad

Con la aplicación de la ley laboral se incide de manera directa en el contexto socio-económico de los colombianos, se legitima la repartición de la pobreza, porque con ella “se encubrió la verdadera intención de flexibilizar y deslaboralizar las relaciones de trabajo, es decir, concretamente invertir el sujeto histórico, reificando la sociedad, en la que el centro de gravedad pasó a ser la tasa de ganancia de las inversiones por encima de la persona humana y sus derechos fundamentales; se montó un negocio financiero con la salud

⁵⁸ Un caso concreto es la legalización para que los empleadores tengan injerencia en la libre asociación de los trabajadores; cuando los primeros tienen potestad de oposición ante la inscripción de una organización sindical, para impugnar la elección de nueva directiva, se les habilita para interponer recurso contra la decisión que ordena la inscripción en el registro sindical de una nueva organización y de una nueva junta directiva, violando con ello los Convenios números 87 y 98 de la OIT.

⁵⁹ Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁰ Julio Puin, Carlos Ballesteros y otros, *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en Colombia, 1990-1997*, Bogotá, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de área y equipo técnico multidisciplinario para los países andinos, Ministerio de Trabajo/Pnud.Col 95/003, 1999.

⁶¹ *Ibíd.*

pública, el sistema de riesgos del trabajo, y de idéntica manera en cuanto al régimen pensional, al acceder a las imposiciones de políticas recomendadas desde organismos internacionales de crédito, cuyos resultados se han demostrado catastróficos en otras latitudes de este mismo continente. El trabajador colombiano como sujeto de la protección especial de su trabajo, esencia y motor de las organizaciones sindicales que crea y organiza, ha sido a lo largo de este trajinar histórico el más sacrificado, en su vida, en su familia y en todas las variedades de represión por protestar y solicitar el cumplimiento de sus conquistas laborales⁶². La imposición de este nuevo ordenamiento en las relaciones laborales, no sólo limita el ejercicio de derechos mínimos irrenunciables de los trabajadores, sino que incide en las condiciones de subsistencia de éstos y de sus familias, que cada vez ven más insatisfechas sus necesidades básicas vitales. La Ley 50 es resultado de la acción totalitaria y excluyente de un Estado interesado en impulsar a costa de lo que sea, los grandes sectores gremiales de industria.

El traslado del capital público para subsidiar al privado, produjo un desequilibrio financiero que no sólo desajustó el sistema oficial de producción, sino que hizo todo lo posible por borrar mediante ley, la historia y conquistas del movimiento sindical colombiano. Por ejemplo, el movimiento sindical del sector estatal, sin lugar a dudas protagonista de importantes luchas obreras, se vio inmerso en un conflicto interior que desarticuló la unidad sindical, como consecuencia de una amañada clasificación de empleados públicos y oficiales.

El desmonte de las obligaciones estatales, aceleró la privatización de la salud y seguridad social, la educación y los servicios públicos, que no es otra cosa que privar a la mayoría de los colombianos de derechos fundamentales, los cuales sólo se les garantizan a quienes tienen cómo pagarlos. La flexibilización laboral instaurada con la Ley 50, trajo resultados completamente contrarios a los fundamentos esgrimidos cuando se implantó. La realidad es que a partir de 1991, cuando empezó a regir, se presentan constantes despidos colectivos que elevaron de forma vertiginosa el desempleo y, acorde con ello, los índices de pobreza, la desarticulación de unidades familiares, el abandono y maltrato a menores, la desescolarización, incluso el índice de suicidios por causas económicas. Es decir, los beneficios para el mejoramiento de los trabajadores no fue tal.

En cuanto a la necesidad de modernización y competitividad en el mercado internacional, lo real es que al igual que aparecieron pequeñas empresas, con igual facilidad desaparecieron, pues no todas, casi ninguna, pudo con-

⁶² Informe Misión Colombia, Ictur, de 21-27 de marzo de 2004.

solidarse como negocio competitivo, de tal manera que lo real es un mayor endeudamiento de los microempresarios y un mayor empoderamiento de los grandes capitales. De tal suerte que lo que se puede comprobar en materia de desarrollo socioeconómico no es la modernización, sino el retroceso que sigue socavando la vida de muchos colombianos. “La Ley 50 de 1990, al proponer generar cuatro millones de nuevos empleos terminó resultando un objetivo insatisfecho. Dicha ley garantizó formas precarias de relación a través de contratos a término fijo y empresas de servicios temporales, cuyas modalidades constituyeron una característica permanente en la precarización del mercado laboral. Las normas se mantuvieron durante más de 10 años hasta consolidarse como paradigmas laborales, mediante el recién expedido Decreto 933 de abril de 2003⁶³.

Finalmente, el mencionado fortalecimiento de la organización sindical, se tradujo en la continuación de una política de criminalización, desarticulación y división de la unidad sindical, la ruptura impuesta por el cierre de empresas y las nuevas formas de contratación, las limitaciones al derecho de huelga. Lo que demuestra la realidad es que desde 1991, por la flexibilización laboral, bajaron las afiliaciones sindicales en el sector formal, pues una forma de limitar los sindicatos es que, aunque no de manera explícita, la sindicalización es causa para no renovar contratos. A partir de la Ley 50 de 1990, se radicaliza la brecha generacional de los trabajadores colombianos, apareció la diferenciación entre antiguos y nuevos trabajadores de las empresas y los salarios, prebendas y derechos adquiridos por los primeros comenzaron a distanciarse cada vez más de los que lograban obtener sus compañeros de contratos temporales y los enganchados a través de las cooperativas de trabajo asociado; esto incide en la identidad de los trabajadores, pues quienes conservan sus derechos se estiman como privilegiados y “culpables” de las condiciones laborales de los otros dos sectores.

Las incidencias de esta ley, siguen marcando la historia laboral colombiana, los sindicatos han tenido que ceder sus derechos a fin de que el Estado haga el “favor” de no cerrar hospitales públicos; los trabajadores antiguos deben renunciar “voluntariamente” a fin de que haya nuevas contrataciones; los trabajadores deben “avergonzarse” de los beneficios adquiridos en convención colectiva porque en el imaginario social se ha instalado la idea de que no son derechos sino “desmanes” que golpean al fisco.

Para hacer tan sólo un cuadro comparativo, hemos tomado dos fuentes: la primera que muestra las expectativas que aún persistían a un año de gobier-

⁶³ Velasco Parrado, *op. cit.*

no de César Gaviria⁶⁴, y la segunda que da cuenta de los resultados observados al final de su cuatrenio⁶⁵.

1991 palabras promesa en materia laboral del presidente César Gaviria Trujillo	1994 análisis de las acciones reales del saliente presidente César Gaviria Trujillo en materia laboral
- "Usaremos mecanismos de concertación entre los trabajadores, los empresarios y el Estado y haremos una reforma integral al régimen laboral dirigida a elevar algunas de las barreras que se han ido creando, para modernizar así nuestro aparato productivo, aumentar el crecimiento y asegurar unas justas condiciones laborales. La verdad es que muchas de las normas que ordenan las relaciones obrero-patronales se han convertido en un serio obstáculo para la actividad productiva y para la creación de empleo. Esta situación no beneficia a nadie".	- En el empleo reinó la incertidumbre, por vinculación directa de empleadores con tiempos de 1 mes a 3 años, bajó el número de afiliaciones a las organizaciones sindicales, hubo deterioro de ingresos de los sectores laboriosos, 1.500 afiliaciones "voluntarias" al nuevo régimen. Disminución de 500.000 hectáreas sembradas, lo que produjo la pérdida de 120.000 empleos directos. Reducción de contratos a término indefinido del 71,6 % en 1987 a 62% en 1992; incremento de empleo temporal y sub-empleo de 28,4% en 1987 a superar un 40% en 1992.
- "La legislación laboral que venía rigiendo era, al mismo tiempo, una camisa de fuerza para la protección de los trabajadores y para la generación de empleo. Desde la perspectiva económica ese conjunto de normas se había convertido en un lastre para la productividad y la eficiencia"	- Las 300 empresas más grandes del país sólo crearon 200 empleos, mientras la proliferación de microempresas ocupó 2'800.000 personas bajo su "manto empobrecedor". Con la aplicación del art. 20 transitorio de la Constitución, el sector público tuvo 80.000 despidos. - Privatización de entidades portuarias, transportes, construcción de obras civiles, servicios financieros, labores de investigación y asistencia técnica.
- "El nuevo régimen laboral, aprobado por el Congreso en la presente legislatura, crea una moderna y flexible estructura normativa para el trabajo, que se adapta a las nuevas realidades sociales y a las exigencias de una economía abierta al mundo. Gracias a esta nueva Ley (La 50)⁶⁶ simultáneamente hemos hecho posible la generación masiva de empleos y una más eficaz protección y cobertura de los derechos de los trabajadores".	- La Ley 50 creó instrumentos que debilitaron el ejercicio de derechos colectivos. - Limitación de la negociación a una sola etapa de arreglo directo. - Ilegalización del movimiento huelguístico . - Aumento de represión contra el sector obrero, detención y persecución de líderes sindicales casos: Telecom, Sena, Cementos del Valle; en este último caso incluso se determinó que el sindicato debía indemnizar a la nación por daños y perjuicios y de no hacerlo se pagaría con cárcel.

⁶⁴ Apartes tomados del documento *César Gaviria 1 año de la Revolución Pacífica*, Bogotá, Impresión Sáenz y Cía, 6 de agosto de 1991, p. 9.

⁶⁵ Iván López Toro, "Balance de una gestión: 4 años de penurias laborales", en *Deslinde*, Bogotá, No. 16, diciembre 1994. En este estudio se toman datos, entre otros, los reportados por el Ministerio de Desarrollo, la Encuesta anual de salarios y beneficios realizadas por la Asociación Colombiana de Relaciones Industriales y de Personal, estudios de Confecámaras.

⁶⁶ La negrilla es nuestra.

No se trata de individualizar una problemática que es colectiva y mucho menos una política que es la materialización de un modelo impuesto, pero aquí podríamos igual concluir con el epígrafe del comienzo, únicamente aumentando algunos apellidos más y sumándole 182 años: la concentración del poder en una minoría selecta que, independientemente de la afiliación política, parece no estar dispuesta a abrir espacios de gobernabilidad, mucho menos de democracia; no importa que para ello deba poner apellidos a su “linaje” político: conservatismo, nuevo conservatismo, liberalismo, nuevo liberalismo... Lo cierto es que si se profundizara tanto en la genealogía como en la ideología de los gestores, ejecutores y revisores de las políticas que han pauperizado este país, las líneas de correspondencia tendrán confluencias históricas, tanto en personalidades, familias, sectores, como en posiciones políticas. Colombia sigue siendo un gueto en donde se amarra el poder político a través de aparatos específicos del Estado manejados por esas “castas divinas que siguen dominando la política, la tierra, la economía, que han asegurado durante siglos el control social mediante la ocupación y el ejercicio de cargos, la concentración de riqueza, la privatización del ejercicio de derechos ciudadanos”⁶⁷, es precisamente por esto que la visión popular generalizada sobre estos grupos selectos los asume como incapaces, de ahí que el “fenómeno más grave para la élite es el retiro de confianza y apoyo de los sectores populares, de esto debe estar segura la élite, el pueblo, el hombre común, el obrero, el zorrero, el campesino, el estudiante, el maestro sacrificado, el cura de barrio, el militar bajo, etc., etc., ni como individuo ni como grupo creen en las palabras y conductas de la élite. Definitivamente no creen”⁶⁸. “Más grave aún, es que a pesar de esta certeza, lo definitivo es que las élites no tienen motivo alguno de preocupación”⁶⁹.

Y no lo tienen porque la interrelación política, económica, social y específicamente jurídica, asegura su dominio nacional, regional y localmente al extender sus ramas de poder a diversos sectores sociales; en los últimos tiempos éstos se han extendido a diversos ámbitos, incluidos los ilegales y los paraestatales.

⁶⁷ Diana Balmori y otros, *Las alianzas de familia y la formación de país en América Latina*, México, FCE, 1990.

⁶⁸ Saturnino Sepúlveda Niño, *op. cit.*

⁶⁹ Carlos Mario Perea Restrepo, “Administración de Laureano Gómez 1950-1953”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, Bogotá, Círculo de Lectores, 1991.

TERCERA PARTE

Élites intelectuales e integración

Sobre élites y antiélites y el imaginario de integración de América Latina: nuestra utopía*

Ricardo Sánchez Ángel / Abogado,
candidato a Doctor en Historia; profesor del Departamento de Derecho, Universidad Nacional de Colombia.
rsangel49@hotmail.com

Aproximación al tema

Está en la tradición sociológica establecer el origen de la categoría de la élite en las ciencias sociales en el libro de Gaetano Mosca *La clase política*, donde en forma sencilla se presenta este enunciado:

En la práctica de la vida, todos reconocemos la existencia de esta clase dirigente o clase política... El primero de esos hechos consiste en la fácil comprobación de que en todo organismo político hay siempre una persona que está por encima de la jerarquía de toda clase política y que dirige lo que se llama el timón del Estado¹.

Será Wilfredo Pareto quien propondrá el término de élite como aristocracia y formulará su concepción de la circulación de las mismas, por el hecho de que ‘las aristocracias no duran’ y la historia es el escenario de una continua lucha de combinación, integración y sustitución entre las élites.

El desarrollo de la teoría de las élites es de largo alcance, especialmente en el ámbito anglosajón. No obstante sus matices, en el repaso realizado por

* Este trabajo fue presentado en el seminario internacional *Élites, poder y política en América Latina*, organizado por el Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, del 2 al 4 de mayo de 2005.

¹ Gaetano Mosca, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Norberto Bobbio se establecen rasgos comunes entre los distintos aportes que llevan la impronta de los fundadores².

Por su parte, G. William Domhoff identifica rasgos comunes entre teorías en la conclusión a su obra *¿Quién gobierna los Estados Unidos?*:

Por nuestra parte, llegamos a la conclusión de que el ingreso, la riqueza y el liderato institucional de aquello que Baltzell designa como la “aristocracia norteamericana de los negocios”, son elementos más que suficientes para que se la pueda considerar como una “clase gobernante”. Como diría Sweezy, esta “clase gobernante” se basa en la economía nacional de las grandes empresas y en las instituciones que esta economía alimenta. Y se manifiesta a través de aquello que el finado C. Wright Mills llamaba la élite del poder³.

Igualmente importantes resultan los aportes de Max Weber sobre la organización racional del Estado, el desarrollo de la burocracia, los partidos políticos y parlamentos, su tipología de la dominación, para contextualizar tanto la idea como el desarrollo de las élites en la sociedad moderna, aunque el sociólogo alemán no haga uso del concepto ‘élite’ en su trabajo⁴.

Élite y antiélite

El libro clásico de C. Wright Mills *La élite del poder* aporta un método que nos permite una aprehensión del asunto de la élite, bastante concreta. Tiene ejes interpretativos del siguiente orden: 1) la élite es diferenciada y diversa y por ende existen élites en plural; 2) tienden a destacarse como élites económica, política y militar, sin que ello signifique ignorar las otras élites, las cuales tienden a gravitar en su entorno; 3) las élites no son estáticas ni son creaciones naturales, ni responden a productos morales sino que son creaciones históricas y responden a ello; 4) las élites no niegan a las clases sociales de las que provienen y/o representan, responden a sus intereses materiales moldeándose en sus instituciones familiares, corporativas, educativas y políticas. Por ello, tienden a conformar una psicología y cultura exitosa y dominante, unos patrones comunes de conducta individual e intergrupal, constituyendo los *altos círculos*.

² Véase la voz “Élites, teoría de las”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, pp. 519-527.

³ G. William Domhoff, *¿Quién gobierna los Estados Unidos?*, México, Siglo XXI Editores, 1970, p. 222.

⁴ Max Weber, *Economía y sociedad*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997. Véase de la Segunda parte: La economía y los órdenes y poderes sociales, los capítulos VIII: Las comunidades políticas, y IX: Sociología de la dominación.

No obstante, puede y debe hablarse con propiedad de una élite del poder. Dice el gran sociólogo norteamericano:

El concepto de élite del poder y de su unidad se apoya en el desarrollo paralelo y la coincidencia de intereses entre las organizaciones económicas, políticas y militares. Se funda también en la similitud de origen y de visión, y el contacto social y personal entre los altos círculos de cada una de dichas jerarquías dominantes. Esta conjunción de fuerzas psicológicas e institucionales, queda de manifiesto en el gran intercambio de miembros entre los tres grandes sectores, así como el auge de los intermediarios y en la gestión política oficiosa de los altos planos⁵.

La idea de élite debe ser pensada en compañía de su contrario, la antiélite, porque está inscrita en un campo de lucha, es expresión de conflictos que evidencian los procesos socioculturales y políticos en Colombia y América Latina. La élite, entendida como grupo especial de una clase o capa socioeconómica, exhibe un grado de identidad y afinidad en sus actividades de acuerdo con sus niveles de funcionalidad y las prácticas en que está inmersa. Agencia y defiende concentradamente determinados intereses dominantes o en curso de serlo, sean estos económicos, políticos o culturales. Las élites son entonces de gobierno, de gremios económicos, de partido o 'clase' política, o del periodismo y los medios de comunicación y comprenden aún otras variaciones. En el campo de la lucha de lo popular surgen otras pretensiones que suelen contrariar en diversos grados y alcances a estas élites y es a lo que denominamos antiélites.

Las élites-antiélites conforman categorías analíticas fluidas e inscritas, como parte de otras categorías o subsistemas tales como clase, partido, Estado, burocracia, y su rasgo más pronunciado consiste en que expresan un grupo dirigente altamente concentrado en las decisiones, especializado y por ende profesional en sus actividades.

Puede con razón homologarse a la categoría de oligarquía que Robert Michels definió en su clásico *Los partidos políticos*, cuyo planteamiento rige como una *ley de hierro* y que teóricamente enuncia así: "La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía"⁶. Esta es la ley de hierro de la oligarquía de Michels, resultado del complejo proceso de burocratización de las organizaciones sociales y políticas, que se perpetúa dado el atraso secular de las masas y la incompetencia, egoísmo, de los líderes, lo cual hace inevitable la perma-

⁵ C. Wright Mills, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 273.

⁶ Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003, p. 13.

nencia de la oligarquía. El análisis de Michels está centrado en la socialdemocracia alemana de principios del siglo XX y es generalizable a otros partidos políticos. Su alternativa teórica y vital terminó en el liderazgo carismático encarnado en el Duce, Benito Mussolini.

La antiélite debe entonces no sólo ser relevo de la élite, oposición contradictoria, sino alternativa circulatoria a la ley de hierro de la oligarquía con un carácter deliberativo, de control y transparencia, con un programa imperativo y operar no sólo en la representación nacional, sino igualmente en los diferentes entes territoriales y espacios del trabajo y la vida. Su naturaleza debe ser radicalmente democrática y encarnar nuevos valores de ética pública y de virtud ciudadana, superando los maniqueísmos y moralismos al uso. En la experiencia colombiana hay múltiples ejemplos de posibilidades que fueron activas en distintos períodos. A este tipo de antiélite rinde homenaje, por la negativa, el artículo 47 de la Constitución de 1886, cuando estableció: “Son prohibidas las juntas políticas de carácter permanente”.

Las élites-antiélites no son homogéneas y planas en su dinámica sino que encaran división de roles e incluso jerarquías en las decisiones y representaciones, que incluyen el liderazgo carismático que se proyecta incluso por encima de la élite-antiélite, debilitándolas. Élite y dirigente son complementarios y antiélite y anticaudillo lo son igualmente. Orlando Fals Borda en el prólogo a la edición del 2005 de *La violencia en Colombia* ilustra:

A los amantes de la paz social se nos ha ocurrido contestar, entre otros medios y por reafirmar lo cognitivo, con la figura relativamente novedosa del ‘caudillo anticaudillo’, la que exalté en mi *Historia doble de la Costa* con el presidente Juan José Nieto, porque éste es el tipo de dirigente constructivo y humano que manda obedeciendo el querer de las mayorías víctimas de sistemas dominantes. ¡Suficiente con los caudillos de la laya que todavía tenemos!⁷

Por supuesto que en sociedades altamente heterogéneas y por razones de tradición y costumbres políticas suele haber cooptación y cambio de posición de anticaudillos, que se fugan hacia otras posiciones de agrupaciones, y antiélites que evolucionan hacia el tradicionalismo, manteniendo sus lenguajes o destacando pequeños logros como substanciales.

En la época contemporánea las élites dominantes tienden a ser más internacionales, siendo ejemplo destacado las élites, verdaderas burocracias o nomenclaturas que dirigen el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y la presidencia imperial de los Estados Unidos, entre otros. Las antiélites expresan su internacionalismo en

⁷ Orlando Fals Borda, Germán Guzmán Campos y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia*, Bogotá, Taurus, 2005, dos volúmenes.

asociaciones o ‘internacionales’, que tuvieron gran auge en las primeras décadas del siglo XX.

Con estas nociones realizamos los siguientes atisbos.

Conquista y revolución

Las grandes semejanzas y desemejanzas de América Latina se dan por igual. Surgen de la geografía del bloque telúrico continental, de la riqueza y variopinta naturaleza, de las aguas por doquier. Las culturas andinas raizales fueron unitarias en varias espacialidades como el imperio Inca y el Azteca al igual que el Maya y los Chibchas. También hubo nomadismo y florecimiento de otros pueblos y civilizaciones indias. Pero su desarrollo fue desigual, y también conoció la falta de centralización como carácter decisivo, así ocurrió en nuestro territorio. No se puede entonces borrar y desestimar el ímpetu integrador de los antiguos imperios pre-americanos, a través de su expansión económica, social, guerrera, religiosa y su afán de conquista integradora sobre nuevos espacios y poblaciones.

El imperio hispano colonial fue centralista-burocrático-metropolitano con una organización de la economía y de los circuitos de comunicación hacia el mar, rumbo a la corte monárquica, mantuvo y reprodujo las espacialidades geo-económicas a la manera de archipiélagos con su constelación de encomiendas, resguardos, explotación de minas y bosques. Todo esto sobre un vasto operativo de conquista, en un verdadero, asombroso y criminal genocidio de los pueblos indios y destrucción de su organización social y política. Un hecho sin precedentes en la historia humana y fundador de la era capitalista moderna con su mercado mundial, sus invenciones, descubrimientos y revoluciones.

El imaginario fue entonces de muerte y desolación, de destrucción de identidades al igual que mutilación de esperanzas en una empresa de muerte y negocio para orgullo de un imperio parasitario, indolente y derrochador a nombre de la Iglesia católica con sus predicados de fanatismo y sometimiento. El presupuesto de la centralidad del imperio descansa sobre la destrucción de la integración y unidad de nuestros pueblos y civilizaciones.

De acuerdo con Tzvetan Todorov

Dos justificaciones fundamentaron –a posteriori– la elección de ese tema como primer paso en el mundo del descubrimiento del otro. En primer lugar el descubrimiento de América, o más bien el de los americanos, es sin duda el encuentro más asombroso de nuestra historia. En el ‘descubrimiento’ de los demás continentes y de los demás hombres no existe realmente ese senti-

miento de extrañeza radical: los europeos nunca ignoraron por completo la existencia de África, o de la India, o de China; su recuerdo está siempre ya presente, desde los orígenes. Ciertamente es que la Luna está más lejos que América, pero sabemos hoy en día que ese encuentro no es tal, que su descubrimiento no implica sorpresas del mismo tipo: para poder fotografiar a un ser vivo en la Luna, es necesario que un cosmonauta vaya a colocarse frente a la cámara, y en su casco sólo vemos un reflejo, el de otro terrícola. Al comienzo del siglo XVI los indios de América, por su parte, están bien presentes, pero ignoramos todo de ellos, aun así, como es de esperar, proyectamos sobre los seres recientemente descubiertos imágenes e ideas que se refieren a otras poblaciones lejanas. El encuentro nunca volverá a alcanzar tal intensidad, si ésta es la palabra que se debe emplear: el siglo XVI habrá visto perpetrarse el mayor genocidio de la historia humana.

Pero el descubrimiento de América no es sólo esencial para nosotros hoy en día porque es un encuentro extremo, y ejemplar: al lado de ese valor paradigmático tiene otro más, de causalidad directa. Ciertamente es que la historia del globo está hecha de conquistas y de derrotas, de colonizaciones y de descubrimientos de los otros; pero, como trataré de mostrarlo, el descubrimiento de América es lo que anuncia y funda nuestra identidad presente; aun si toda fecha que permite separar dos épocas es arbitraria, no hay ninguna que convenga más para marcar el comienzo de la era moderna que el año de 1492, en que Colón atraviesa el océano Atlántico⁸.

El conocimiento y reconocimiento de nuestra historia es necesario para exorcizar el pasado, sacudirnos de sus lastres en la pesada tradición de colonialismo, clasismo y dogmatismo y fundar un presente creativo con proyecciones emancipadoras. A condición, claro está, que incorporemos lo mejor de nuestras tradiciones populares y revolucionarias, de las ideas que han circulado y se han enriquecido en el transcurso de los años. Una apropiación del legado y un programa emancipador de unidad e integración del continente.

Se trata de sentir, reivindicando un pasado vivo de luchas, de procesos de resistencia y rebeldía, de revoluciones que de manera significativa han marcado un hito, definido un sentido al continente sudamericano.

La resistencia indígena, la rebelión de los negros cimarrones, en que el juramento de Bois Caiman en 1791 (Bosque Caimán) fue el comienzo de la revolución antiesclavista y de independencia en la colonia francesa de Santo Domingo, hoy Haití, dirigida por el coloso emancipador Toussaint Louverture. Gesta de alcances no sólo en el Caribe y las Antillas, sino en toda la América. Tanto en el anglonorte como en la Iberoamérica. Como sabemos, hay una relación directa entre los revolucionarios haitianos y la empresa liberadora de Simón Bolívar.

⁸ Tzvetan Todorov, *La conquista de América. La cuestión del otro*, México, Siglo XXI Editores, 1987, p. 14.

La Revolución de los Comuneros, con José Antonio Galán como figura clave, constituye un capítulo central en la preparación de la independencia como gran esfuerzo épico de autoorganización, autoconciencia y potencia unificadora, contestataria, que forma parte de la onda insurreccional en América en el siglo XVIII, al igual que la de Tupac Amaru en Perú y de Tupac Katari en Bolivia. Un proceso de formación de élites políticas que fundan democracia al ejercer la soberanía popular para la elección de sus jefes militares, la formulación de protestas y en la organización de los Comunes como órganos de poder alternativo al oligárquico de Tunja y Santa Fe. Se dan las guerras de independencia en todo el continente, que no logran el objetivo pleno del desarrollo, al conservar estructuras internas de explotación y dominación señorial tradicional, pero que van a desencadenar profundos procesos de lucha de clases y conformación de élites políticas y económicas en las clases altas, pero igualmente y de manera singular en las clases populares, en los de abajo. Colombia ha tenido una larga tradición de guerras y partidos armados, con sus élites políticas y bélicas durante el siglo XIX. Y ha sido una constante de la historia del continente con sus élites y antiélites, caudillos y anticaudillos al mismo tiempo militares y políticos.

El imaginario de la integración

La historia de la comunidad imaginaria de países y pueblos que conforman lo que reconocemos como América Latina puede con propiedad ser denominada como de encuentros y desencuentros, como unidades y divisiones, como proyecto de integración y fragmentación, en una combinación discontinua y con un desarrollo desigual. No hay lugar para ningún unilateralismo mistificador de unidad aérea del continente o ínfulas de autorreconocimiento.

La independencia con sus guerras constituye momento clave en el imaginario de la integración y la unidad de América Latina en que la tendencia unitaria a conformar como bloque, aunada a la necesidad de expulsión territorial de los ejércitos y autoridades españolas imponía una mirada y acción en la arena internacional. Simón Bolívar, San Martín y demás libertadores tenían una concepción cosmopolita y mundial, entendiendo el momento de desarrollo de los imperialismos y América como continente frontera de su expansionismo. Una dimensión latinoamericana presidía su justa guerra de liberación y una programática de unidad de estados y pueblos, de afirmación de que la patria es América presidía, era el ejercicio rector de sus épicas.

Las guerras de liberación dirigidas por Simón Bolívar le dieron la independencia a cinco países y abrieron paso a la concepción, mediante el estable-

cimiento de la Gran Colombia, de la unidad de países y regiones de América Latina en una República confederada. La patria es América constituye lema y legado bolivariano. Las guerras de independencia fueron eficaces porque se desdoblaron en guerras sociales. Adelantaron la libertad de los esclavos, la eliminación de la servidumbre y construyeron las bases de la organización de la República. El ejército bolivariano vino a ser el primer embrión de democracia, como agudamente lo planteó en el siglo XIX el analista Manuel María Madiedo en su ensayo *Sobre los orígenes de los partidos políticos en Colombia*. El pueblo es el ejército, escribió Bolívar.

Contrariando las particularidades y dándole una realización plurinacional a sus ejércitos, como cuerpos democráticos y populares, se da el bautismo de gracia a la descolonización y la fundación de la República. El historiador John Lynch afirma: Bolívar nunca fue un caudillo y sintetiza su periplo así:

Ya en los comienzos de la revolución, el pensamiento de Bolívar superaba limitaciones nacionales y expresaba un americanismo más amplio. Durante mucho tiempo deseó la creación del Gran Estado de Colombia, unificando Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. Luego intentó unir a éstos con Perú y Bolivia en una Federación de los Andes. Y soñó con el “gran día de América” cuando todos los pueblos se reuniesen en una sociedad de naciones o una unión federal. Desde luego, esta ideas operaban a distintos niveles de planificación y posibilidad. Su ideal de una Gran Colombia, que duró aproximadamente una década, no significaba una negación de la identidad nacional sino una afirmación de ella. En efecto, estaba aplicando uno de los objetivos característicos del nacionalismo, es decir, la unidad nacional. Bolívar estaba intentando establecer el tamaño apropiado para un Estado nacional viable, buscando la unidad como un medio para lograr la fuerza nacional y eficiencia económica. La unidad aseguraría la paz y bienestar y no la anarquía del gobierno local caudillista, lo que él llamaba “gobiernitos”. Y la unidad merecería mayor respeto de otras naciones, como la Gran Bretaña y los Estados Unidos. La Constitución de Cúcuta (12 de julio de 1821) pareció otorgarle lo que él quería. Creó un Estado fuertemente centralista, una Colombia más grande unificando Venezuela, Nueva Granada y Quito, unidos bajo un solo gobierno con su capital en Bogotá, y subdividido no en tres regiones sino en un número de departamentos⁹.

Sin embargo, lo que plantearon las guerras de independencia fue revertido a favor del orden de una República oligárquica, inserta en el sistema capitalista internacional en pleno proceso de expansión. Desde entonces fuimos semi-colonia de Inglaterra y después de los Estados Unidos. La Revolución de Independencia vino a ser entonces una revolución inconclusa.

⁹ John Lynch, *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre la sociedad y el Estado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987, pp. 89-90.

Durante la segunda mitad del siglo XIX se debilitó el imaginario continental e integrador y se consolidaron repúblicas oligárquicos-exportadoras y caudillistas. Con la derrota de la revolución popular del medio siglo y de las Sociedades Democráticas, unido a la imposición del libre comercio en lo nacional e internacional, aumentó la sumisión y se precipitó la estrechez egoísta de los nacionalismos.

En las primeras décadas del siglo XX, al compás del proletariado y la industrialización, las obras públicas y la semiurbanización, se dieron grandes luchas huelguísticas, organizaciones sindicales nacionales; en Colombia la Confederación Obrera Nacional (CON) y partidos revolucionarios y socialistas bajo la influencia de la revolución de 1917; las ideas anarquistas y socialistas europeas, que aquí se expresaron principalmente en el Partido Socialista Revolucionario (PSR). De igual manera se organizan las invasiones campesinas, y surgen nuevos líderes políticos de proyección latinoamericana como Jorge Eliécer Gaitán y la gran personalidad socialista: María Cano.

Mariátegui y Haya de la Torre

La Revolución Mexicana constituyó un evento de afirmación antiimperialista y de reivindicación social, nacional y democrática que tuvo enormes repercusiones en el imaginario de la solidaridad continental. Su vocero latinoamericano fue José Vasconcelos, el ideólogo de la Raza Cósmica, para identificar la personalidad sociohistórica del mestizaje latinoamericano. En el mundo de las mentalidades se volverán de verdadero culto las figuras legendarias de los líderes Emiliano Zapata y Pancho Villa. Se trata de dos anticaudillos radicales.

La oposición del general de hombres libres, Sandino, otro anticaudillo, estimula ese hilo de lo solidario y unitario, y contingentes de jóvenes idealistas, colombianos y de otros países acompañan su gesta. El movimiento por la reforma universitaria de alcance programático, democrático y autonomista que se inició en Córdoba, Argentina, se extendió por todo el continente creando lazos perdurables entre los jóvenes de la región y estimulando su participación como élites y movimientos antidictatoriales y antiimperialistas.

Conviene precisar el concepto de antiimperialismo que deviene por oposición en un nuevo momento del imaginario unitario e integrador de América Latina en las primeras décadas del siglo XX. Esta síntesis de Víctor Raúl Haya de la Torre es ilustrativa:

El antiimperialismo aprista tiene sus precursores. No solamente en el para nosotros distante movimiento norteamericano finisecular del bryanismo

—promotor en los Estados Unidos de las campañas cívicas que hubieron de repercutir a tiempo como un aldabonazo de admonición en este lado del hemisferio— sino porque Bryan actualizó o americanizó con inopinada semántica una terminología que más de una treintena después hicimos nuestras. Aquí en Indoamérica fueron hombres mozos de la brillante generación intelectual del 900 quienes desde ambos lados del río de la Plata siguieron alertas las campañas de Bryan, exaltaron el latinoamericanismo, y han legado por ello merecido renombre: José Enrique Rodó, José Ingenieros, Manuel Ugarte, Alfredo Palacios, Leopoldo Lugones, Alberto Ghirardo; con quienes coincidían en ideales bolivarianos de unionismo continental otros coetáneos suyos, ya afamados en el campo de las letras y procedentes de diversas regiones de nuestra grande y dividida nación: Rubén Darío, Enrique José Varona, Sanín Cano, Carlos Arturo Torres, Alejandro Korn, Amado Nervo, Enrique Molina, Pedro Henríquez Ureña, José Santos Chocano, José Vasconcelos, José M. Vargas Vila, Antonio Caso, y, entre quienes de cerca les seguían: Joaquín García Monge, Alfonso Reyes, Alberto Masferrer, Carlos Vicuña Fuentes, Emilio Frugoni, Ómar Dengo, y muchos más.

Descolló entre ellos el publicista y orador bonaerense Manuel Ugarte por sus concitadoras peregrinaciones tribunicias a lo largo de Indoamérica, en las que remozaba la invocación unionista de Bolívar —de la que habían renegado sus epígonos militaristas y los políticos criollos decimonónicos— y prevenía el peligro de la expansión imperial norteamericana. A no dudarlo muy influido por las cruzadas de Bryan —cuyas noticias impresionantes, según me declaró en una carta de 1926, incitaron los entusiasmos de sus años adolescentes de lector atento de la prensa de Buenos Aires— se propuso Ugarte realizar aquí lo que el demócrata estadounidense había hecho en su continente: recorrer nuestro territorio y admonizar a su pueblo también sobre los riesgos del imperialismo norteamericano¹⁰.

El libro germinal de Haya de la Torre, *El antiimperialismo y el Apra*, se publicó en 1928 en México. Para el líder del Apra, el imperialismo, última etapa del capitalismo en Europa, se da en América Latina como la primera etapa y por ende viene a ser propulsor del capitalismo nacional. De allí se diferencia un rol dual del imperialismo en que este último, al ser propulsor del capitalismo nacional es positivo, de la misma manera que el intervencionismo es su carácter negativo, el cual hay que rechazar. Esta concepción dual del papel del imperialismo en América Latina va a influenciar decisivamente las corrientes nacionalistas en el continente. La clase media vino a ocupar un lugar destacado, ligado a la burguesía industrial para cumplir las tareas de la revolución con desarrollo capitalista. Haya de la Torre era tildado de populista y de apelar a la pequeña burguesía a través de sentimientos y motivos raciales, al igual que demagogo y caudillista.

¹⁰ Víctor Raúl Haya de la Torre, *Treinta años de Aprismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

En honor a la verdad, el Apra con su caudillo Víctor Raúl Haya de la Torre y su élite dirigente encarnó en la segunda década del siglo anterior, una consciente y tenaz postura de unidad continental y de antiimperialismo, abarcando un radio de acción en varios de los países de América Latina. El Apra en sus inicios tuvo pretensiones de partido internacional indoamericano. Resalta de suyo, que se funde en México el 7 de mayo de 1924 en el escenario de la Federación de Estudiantes. En su brevedad, el postulado de ese imaginario de unidad continental se enuncia así: 1. Acción contra el imperialismo; 2. Por la unidad política de América Latina; 3. Por la nacionalización de tierras e industrias; 4. Por la internacionalización del Canal de Panamá; y 5. Por la solidaridad con todas las clases y pueblos oprimidos. Estos enunciados son la base del planteamiento de la federación continental que para Haya de la Torre era la continuación renovada de los sueños del Libertador Simón Bolívar.

Desde entonces, el líder del Apra y su élite de camaradas divulgarán y desarrollará las ideas integracionistas en el doble movimiento que el rechazo al imperialismo exige avances unitarios en los pueblos y en los estados. Ideas rectoras entre otras de este imaginario son: la unión aduanera latino o indoamericana, bancos de fomento y unidad cambiaria y monetaria continental, desarrollo del mercado común latinoamericano, industrialización regional, congresos económicos nacionales hacia el congreso económico del bloque indoamericano. La idea de constituir al continente en una Federación de Pueblos y en un bloque económico era estimulada por la mirada que Haya de la Torre hacía sobre los desarrollos europeos de posguerra hacia la unidad comercial. Es el enunciado feliz del libro de Antenor Orrego del Pueblo continente.

José Carlos Mariátegui ejercerá dura crítica no tanto sobre la formulación sino sobre los alcances de Haya de la Torre, al señalar como ilusorio el papel de las burguesías nacionales en la lucha antiimperialista, dado que estas clases dominantes ven en la cooperación con el imperialismo la mejor fuente de provecho: “se sienten lo bastante dueñas del poder político para no preocuparse seriamente de la soberanía nacional”¹¹. No contemplar el carácter huido, vacilante de acomodamiento a la metrópoli, su relegamiento, su olvido, era para el marxista peruano una de las características de la teorización aprista. Esta variante se convertirá en piedra de toque de las diferencias en el interior de las corrientes marxistas y revolucionarias de distintas orientaciones durante el siglo XX en toda América Latina: el papel de las clases sociales en los cambios históricos.

¹¹ José Carlos Mariátegui, *Obra política*, México, El hombre y su tiempo, 1979, p. 273.

El programa de Mariátegui era conocer y transformar el Perú en conexión con toda América y a partir de allí, con el mundo tal como lo plantea en la presentación de la revista *Amauta*. Era un claro mensaje integrador internacionalista. Apelando a un balance histórico, el marxista peruano establecerá esta gran síntesis:

Los pueblos de la América española se mueven en una misma dirección. La solidaridad de sus destinos históricos no es una ilusión de la literatura americanista. Estos pueblos, realmente, no sólo son hermanos en la retórica sino también en la historia. Proceden de una matriz única. La conquista española, destruyendo las culturas y las agrupaciones autóctonas, uniformó la fisonomía étnica, política y moral de la América hispana. Los métodos de colonización de los españoles solidarizaron la suerte de sus colonias. Los conquistadores impusieron a las poblaciones indígenas su religión y su feudalidad. La sangre española se mezcló con la sangre india. Se crearon, así, núcleos de población criolla, gérmenes de futuras nacionalidades. Luego, idénticas ideas y emociones agitaron a las colonias contra España. El proceso de formación de los pueblos indoespañoles tuvo, en suma, una trayectoria uniforme.

La generación libertadora sintió intensamente la unidad sudamericana. Opu-so a España un frente único continental. Sus caudillos obedecieron no un ideal nacionalista, sino un ideal americanista. Esta actitud correspondía a una necesidad histórica. Además, no podía haber nacionalismo donde no había aún nacionalidades. La revolución no era un movimiento de las poblaciones indígenas. Era un movimiento de las poblaciones criollas, en las cuales los reflejos de la revolución francesa había generado un humor revolucionario¹².

Mariátegui fecundará el imaginario de emancipación y unidad de América Latina partiendo de contrastar la herencia hispano colonial de fraccionamiento, escisión y balcanización para mostrar que el logro de su unidad no es una abstracción, una utopía, encontrando en la diversidad sus semejanzas, trascendiendo los nacionalismos, dado que el epicentro son los hombres que aquí hacen la historia. La identidad la procura la vida intelectual y un marco común de ideas, sentimientos que circulan por todo el continente influyendo su cultura y comportamiento. Por ello, proclama que Sarmiento, Martí, Montalvo no pertenecen exclusivamente a sus respectivas patrias; pertenecen a Hispanoamérica y que lo mismo debe afirmarse de Darío, Lugones, Silva, Nervo, Santos Chocano y otros poetas. Rubén Darío está presente en toda la literatura hispanoamericana y el pensamiento de Vasconcelos e Ingenieros es el maestro de una generación entera de Nuestra América. Son dos directrices de su mentalidad. La actualidad de su ensayo *La unidad de América Indoespañola* es clave para mantener el sueño de la integración emancipatoria. Para el

¹² José Carlos Mariátegui, “La unidad de América Indoespañola”, en *Obra política*, México, Era, 1984, p. 281.

marxista peruano, tal como allí lo dice, la emoción revolucionaria se ha vinculado a todas las juventudes de América y es lo que se mantiene vivo a pesar de todas las vicisitudes y reveses. La unidad depende de los votos históricos de las muchedumbres.

Para Mariátegui el papel del imperialismo en relación con las clases domésticas está en apoyarse en los restos de la feudalidad, los latifundistas, pero socavando sus bases materiales, empezando por la fuerza de trabajo, las comunicaciones y cierta modernización que trae la presencia del capitalismo. El desarrollo del capitalismo bajo la égida del imperialismo no genera desarrollo nacional, sino aumento de la explotación tanto de recursos naturales como de toda fuente de riqueza y por ende debe ser enfrentado globalmente y no sólo en uno de sus aspectos, el del intervencionismo¹³.

En esta línea creativa con heterodoxia y decantando las lecturas de Carlos Marx se desarrollará la élite de los teóricos de la dependencia, cuyos aportes a partir de un pensamiento integrador y global, fueron básicos para la formación de las izquierdas latinoamericanas: Celso Furtado, Theotonio Dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, Antonio García, André Gunder Frank, entre otros.

Otro aporte sustantivo, de largo aliento a la idea integracionista de América Latina, lo va a realizar el economista argentino Raúl Prebisch desde la dirección de la Cepal, constituyéndose en el líder de una élite y escuela de pensamiento económico y estatal de gran influencia, no sólo continental sino a escala internacional. Por la seriedad y amplitud de su obra teórica y sus ejecutorias, con razón y honor, Prebisch y sus colegas han sido durante décadas la *bete noire* de los neoliberales. Esta apreciación de Celso Furtado es pertinente:

En ese esfuerzo orientado a romper con los esquemas ortodoxos y alcanzar una percepción más lúcida de los problemas económicos de la región, correspondió un papel decisivo al equipo de la Secretaría Ejecutiva de la Cepal, bajo la orientación de Raúl Prebisch. El trabajo de este economista argentino preparado para la Conferencia de la Cepal de mayo de 1949 –“El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, reproducido en el *Boletín Económico para América Latina* de febrero de 1961– planteó en términos originales el problema de la dependencia externa y el del papel de la industrialización y de la sustitución de importaciones en el cuadro del desarrollo regional. Este trabajo ejerció inmediata y considerable influencia en el pensamiento económico latinoamericano. Cabe agregar que en América Lati-

¹³ Ibíd., véase: “Punto de vista antiimperialista”, pp. 273-278. Documento presentado en la primera Conferencia Comunista Latinoamericana, Buenos Aires, junio de 1929. El estudioso peruano Carlos Franco ha realizado una creativa comparación entre el pensamiento de Haya de la Torre y Mariátegui: *Del marxismo eurocéntrico al marxismo latinoamericano*, Lima, Centro de estudios para el desarrollo y la participación, 1981.

na el diagnóstico de los problemas del subdesarrollo está vinculado a la toma de conciencia del fenómeno de la dependencia externa y se apoyó en el trabajo original de sus propios economistas, trabajo que se hizo posible cuando, en el marco de las Naciones Unidas, se formaron equipos con técnicos procedentes de diversos países de la región¹⁴.

Pueblos y revolución

Suceso de la mayor repercusión nacional e internacional lo constituye la revolución obrera boliviana, desdoblada como reforma campesina en los años cincuenta. Era como retomar el hilo mexicano con renovados ímpetus de comunidad organizativa de propiedad. Son numerosas las movilizaciones insurreccionales masivas de protesta a lo largo de todo el continente que adelantan los trabajadores de toda condición. Se sintetiza dicho proceso en la metáfora utilizada por Fernando Mires para titular su libro, como *Rebelión permanente*¹⁵. En estos momentos, Bolivia vive una aguda crisis en que el pueblo y sus antiélites enfrentan a las élites estatales, de las multinacionales y los grandes capitalistas.

El capítulo revolucionario epocal es el de Cuba, que deviene de revolución antiimperialista, antidictatorial, profundamente popular, en una revolución en transición al socialismo y que inscribe en su programa la revolución latinoamericana como fundamento del imaginario de unidad, de acuerdo al lema de José Martí de *Nuestra América*, correlato de la *Patria es humanidad*. La intensidad del internacionalismo de sus dirigentes Fidel Castro, el Che Guevara y el Partido Comunista ha sido vigorosa y, por supuesto, no exenta de errores, incluso gruesos. La experiencia de los cubanos durante cuarenta y cinco años reverdece el imaginario de la integración y la Unidad del Caribe y las Antillas del continente latinoamericano. Sobre la isla, orgullosa de sus realizaciones, se desarrolla una infame y sistemática cadena de provocaciones y bloqueos por parte de los gobiernos de Estados Unidos, ahora recrudecidos por la presidencia imperial de George Bush. Hay en las ideas y programas de los cubanos un cúmulo de enseñanzas que deben incorporarse al acervo de la cultura política latinoamericana de manera creativa.

¹⁴ Celso Furtado, *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, México, Siglo XXI Editores, 1977, p. 216.

¹⁵ *La rebelión permanente. Las revoluciones sociales en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1988.

América Latina y Estados Unidos

La Utopía de la Unidad de América termina al cabo de los años en un archipiélago de estados y republiquetas bajo el dominio de oligarquías territoriales y comerciales y castas de políticos y guerreros. Su unidad fue relacional y de dependencia económica y diplomática con los centros de los imperialismos inglés y posteriormente de los Estados Unidos. El avance de la gran potencia norteamericana se dio sobre México, Centroamérica, Cuba, Puerto Rico, hasta la amputación de Panamá a Colombia. La dominación norteamericana imperialista se realiza bajo la égida del capitalismo expansionista suscitando dependencia, desunión y pérdida de soberanía, además de empobrecimiento de los pueblos y energías nacionales. Un camino de desdichas por todo el continente sembraron y cosecharon sus representantes.

La investigadora Poly Hincapié Buchelli hace un oportuno estudio sobre el legado de las élites criollas al proceso de integración andino, teniendo como referente principal las ideas del Libertador Simón Bolívar sobre América como la patria grande y su organización integrada en un sistema de confederación de estados, y en un federalismo de estados naciones. Escrutinio histórico de las tensiones que explican la trama de la unidad para la independencia de España, conformación de la Gran Colombia, como materialización del pensamiento de Bolívar, y su disolución. Dice con razón la autora:

La integración se disolvió cuando el móvil de la guerra, que estaba en la génesis de su conformación, dejó de ser prioritario. La Gran Colombia fue el ilusorio y solitario Estado nación de Bolívar¹⁶.

A dilucidar el triunfo de los regionalismos nacionales, del provincianismo sobre la integración y la unidad está dedicado este estudio. Para ello acude a la caracterización de la sociedad hispano-colonial, su constelación de economía y comercio con la metrópoli; la organización del poder y la administración; en fin, a presentar cómo la unidad del imperio descansa sobre la fragmentación de lo social y lo económico.

Uno de los puntos de mayor interés es la consideración acerca del centralismo y el federalismo en las ideas de la época. Al igual que la disputa clásica y mixtificada en muchos aspectos entre los dos grandes libertadores: Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander.

Poly Hincapié ha realizado su estudio buscando proyectar las experiencias de los comienzos de la República, en especial la propuesta unitaria e integralista de la Gran Colombia y su posterior fracaso, a las demandas de nuestro

¹⁶ Poly Hincapié Buchelli, *La comunidad imaginada de Bolívar. Legado de las élites criollas al proceso de integración andina*, Cali, Universidad del Valle, 1999, p. 102.

tiempo. Al papel que en la actualidad tienen los establecimientos dominantes y rectores en la conformación de la comunidad andina.

La autora precisa esta conclusión:

La integración no ha sido asumida como una variable para ser liderada por la clase política, porque su manejo no genera votos, por ello ha sido dejada en manos de las tecnocracias nacionales. El proceso de integración ha avanzado dotado de legalidad pero carente de legitimidad, de ahí su debilidad para afrontar las dificultades de índole interna y externa. En esas condiciones, los actores optan por la consabida práctica de adherirse a la otra integración, la tradicional, la que prioriza en forma excluyente las relaciones de cada uno de los países de la subregión con los países centrales¹⁷.

Estados Unidos expresó sus afanes hegemónicos sobre América Latina mediante la doctrina del monroísmo y su destino manifiesto, y el panamericanismo luego, como cobertura diplomática del anexionismo y la expansión de sus intereses a lo largo del continente, hasta la creación de la Organización de los Estados Americanos, OEA, en Bogotá, durante la Conferencia Panamericana de 1948.

América Latina conocerá en un largo periplo histórico su modernización e industrialización por la vía de la sustitución de importaciones y en el contexto de una dependencia marcada del mercado mundial y los intereses de las grandes potencias, especialmente los de Estados Unidos. Se transformaron las sociedades en crecientemente urbanas y de masas, sin que se trascienda el atraso estructural de las mismas ni la secular conformación del poder oligárquico y señorial. Las nuevas élites serán representativas de una combinación peculiar y con distintos énfasis de acuerdo con los distintos períodos históricos, los intereses extranjeros, industrializantes y tradicionales, siempre bajo la impronta oligárquica.

El período de transformación estructural del capitalismo a escala internacional que se vive desde los años ochenta del siglo anterior, precipitó la apertura económica, agudizando la asimetría de las relaciones con las metrópolis, especialmente con Estados Unidos; impuso el modelo del endeudamiento externo, impagable e inmoral, de las conductas del fondomonetarismo en una concepción neoliberal de capitalismo salvaje, generando nuevas élites transnacionalizadas y completamente a espaldas de los intereses de nuestros pueblos y estados. En estas andamos en este año de gracia del 2005.

El imaginario permanente de Latinoamérica es el de la utopía como unidad de América en torno a la justicia social y la libertad, tal como la con-

¹⁷ *Ibíd.*, p. 104.

ceptualizó el educador Pedro Henríquez Ureña¹⁸. Como lo recuerda en su estudio Rafael Gutiérrez Girardot, la *Utopía* de Henríquez Ureña no es mera ilusión, un proyecto irrealizable a la manera renacentista como nació en Europa, sino algo en construcción, concretamente posible, producto del trabajo con fe, con esperanza. Con la certeza, en palabras del dominicano, de que ya hace mucho tiempo hay madurez para la acción decisiva y que ha habido siempre espíritus directores. Devolverle a la utopía sus caracteres plenamente humanos y universales.

¹⁸ Pedro Henríquez Ureña, *La Utopía de América*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978.

Notas sobre élites, intelectuales e integración *

Omar Muñoz Ramírez / Economista,
Maestría en Gestión Pública Local, Universidad Carlos
III, Madrid, España; profesor de la Universidad de Zu-
lia, Venezuela, secretario adjunto del Convenio Andrés
Bello. omunoz@cab.int.co

Bosquejo histórico

1. La región ha vivido interesantes procesos de integración desde las mismas luchas independentistas (“La patria es América”, dijo Bolívar; “La América toda existe en nación”, había dicho Francisco de Miranda), nacimos integrados política, física y socialmente. Para Miranda independencia e integración eran parte del mismo proceso formado en el derecho a ser libres de una “dominación opresiva y tiránica”, y nuestra identidad está construida además de compartir “una comunidad de lengua, de religión y de costumbres” por el hecho de haber sido “secularmente injuriados del mismo modo”.

2. Desde su Proclama de los pueblos del continente colombiano (alias Hispanoamérica) en 1801, Francisco de Miranda nos soñó unidos en la necesidad de afirmarnos desde nuestra diferencia, frente a lo que en ese momento existía como sociedad global en una sola unidad política reconocida en la diversidad cultural; fue tan coherente y visionario Miranda en su propuesta integracionista que, según la profesora Carmen Bohórquez (2004, 2001), es reconocido en algunos círculos académicos europeos como precursor de la Unión Europea.

* Este trabajo fue presentado en el seminario internacional *Élites, poder y política en América Latina*, organizado por el Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, del 2 al 4 de mayo de 2005.

3. La construcción de la independencia quedaba atada a la necesidad de la integración, sin embargo, la historia fue corta y los grupos de poder del momento (llámense castas, caudillos, élites, terratenientes u oligarcas) tienen responsabilidad en ello. Una vez traicionados y desaparecidos los líderes del proceso liberador del imperio español, aquéllos terminaron apropiándose del poder, de los territorios, de las riquezas, despojando de toda esperanza a quienes habían esperado por su redención una vez que habían cumplido con su compromiso de hacernos libres en los campos de batalla.

4. Desde entonces el camino ha sido largo y tortuoso. Podríamos decir que doscientos años de espera, con algunos logros y avances formales y una gran demanda por cumplir en el tema integracionista.

Según el investigador colombiano Roberto González Arana (2001), el apoyo de la población a la implementación de las políticas de integración en América Latina es superior al 80% en cada uno de los 17 países encuestados.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (más tarde Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi), el Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo de Cartagena (más tarde el Pacto Andino y luego la Comunidad Andina de Naciones, CAN), la Corporación Andina de Fomento, el Convenio Andrés Bello, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Sistema Económico Latinoamericano (Sela), el Grupo de los 3 (Venezuela, México y Colombia), el Grupo de Río, Mercosur, han sido, entre otros, hitos de una búsqueda integracionista por parte de los países, que no ha dejado de ocupar, sin embargo, el interés del centro hegemónico para que este no prospere como debiera.

El panorama actual

Lo cultural y lo económico

1. Existe y se reconoce a sí misma la tendencia dominante de una *homogeneización expansiva* que coloniza espacios o ámbitos socio-políticos de la sociedad latinoamericana por la vía de la violencia ordinaria, cuando ello ha sido requerido; por la diplomacia de la doble moral; o, con mayor frecuencia, por la activación de los aparatos ideológicos culturales que promueven el pensamiento único y la cultura homogénea.

2. América Latina se reconoce partícipe de un complejo proceso fundacional que abarca mucho más de 500 años, donde, por supuesto lo europeo es

importante pero no su único componente; donde lo ancestral y la africanidad, tantas veces ignorada, también conjugan su presente.

3. La característica esencial de estos tiempos es, en lo cultural, la presencia de un avasallante poder ideológico que hace del mercado el templo donde se han de practicar todas las religiones (llámese intercambio), cuando cada practicante o feligrés consume su práctica cultural (códigos únicos para realidades diversas) garantizando, por la práctica en solitario del rito en el gran templo, la sumisión al poder oficiante de la liturgia uniforme.

4. El reconocimiento y valoración de la diversidad cultural como dimensión de totalidad (no puede ser diverso lo que se considera único), espacialmente ubicado y de carácter histórico, requiere de garantías plenas para su ejercicio y reproducción, vale decir para su sustentabilidad que se da, entre otras cosas, en diálogo permanente con su otredad y consigo mismo.

5. De tal suerte que una visión de totalidad para la práctica cultural exija tanto ubicarla en su especificidad (lo particular, lo propio, lo idiosincrásico) como en su relacionamiento, que hace posible lo distinguible ya en la dimensión local, como en lo global o universal.

6. Sin embargo, la tendencia antes señalada de la *homogeneización expansiva* adquiere sentido de práctica política y es formulada y apuntalada desde mediados de los 80 por el llamado “Consenso de Washington”; y es desde allí que nuestras élites van a nutrir su pensamiento y a alimentar su acción.

7. Los resultados son evidentes. Entre otros: disminución de la capacidad regulatoria de los estados, y en consecuencia, la quiebra de los estados nacionales; transferencia al gran capital transnacional privado de las empresas estatales y de servicios públicos básicos, mediante políticas de “privatización” (las telecomunicaciones, agua, electricidad, empresas estatales de correos, puertos, aeropuertos y, en general, las empresas públicas, que perdieron su estatus para convertirse en empresas privadas); pérdida creciente de centralidad en la valorización del trabajo como fuente de riqueza (desregulación del mercado laboral, disminución de la masa global del trabajo abstracto, el concebir el salario como costo, y desprotección social del trabajador); predominio ideológico del viejo liberalismo burgués que confronta los derechos de los trabajadores amparado en las propuestas de la filosofía idealista, metafísica y positivista que se expresa en la posmodernidad.

8. Con estos resultados y con una agenda asumida por aquellos que desde la posición de élite han detentado históricamente la posibilidad de dirigir, hace que el reconocimiento de nuestra identidad, la valoración de nuestras

raíces ancestrales, el aceptarnos como iguales en la diversidad de nuestra región (la patria es América) no quepa en la prioridades de quienes cuyo norte máspreciado social y culturalmente es el norte geográfico del continente; son quienes promueven con sus políticas la exclusión social y se hacen oídos sordos ante la más grande inequidad que existe en el planeta Tierra. (Según el Banco Mundial mientras el 10% más rico de A.L. se queda con el 48% del ingreso total –léase casi la mitad del ingreso de la región–, el 10% más pobre percibe sólo el 1,6 %. En las naciones industrializadas la diferencia para los mismos estratos es de 29,1 vs. 2,5%.)

9. Frente a escenarios de cambio en lo político-nacional, que hagan viable la posibilidad de encarar la deuda social que arrastran nuestros pueblos, se hace evidente el uso de viejos esquemas (la defensa ante amenazas comunistas) con resabios culturales clasistas (discriminación y racismo), con una incapacidad manifiesta para entender los cambios exigidos. Por ello, la tasa de mortalidad infantil (35,7%), los niveles de analfabetismo (11,1%), los niveles de consumo alimentario, el acceso a la educación en los distintos niveles y modalidades, la garantía a la salud, siguen siendo indicadores donde se muestra una realidad que obliga a decir con Fernando Mieres, en el informe Ocei-Pnud de 1998, que *“Si las ideologías hay que medirlas por sus resultados, el gran fraude de nuestro tiempo ha sido el que han ofrecido las llamadas ideologías del desarrollo”*. Por ello mantenemos la característica que observaba Miranda cuando construía los anhelos de libertad ante el oprobioso régimen colonial español, de haber sido y de seguir siendo “injuriosos del mismo modo”.

10. De hecho, esta realidad está respaldada por procesos en los que se destaca la manera en que nos insertamos, como región, en el circuito económico internacional. Por ejemplo, el flujo del comercio intrarregional es inferior al 15% mientras que, de la región toda con EE.UU., es superior al 45%, todo alentado por esquemas de producción, distribución y consumo donde se privilegia la relación con el centro hegemónico.

11. De allí que la integración regional sea un requerimiento de pueblos, no de élites que devienen en castas para preservar los privilegios que les brinda un sistema social-económico y político moralmente decadente, incapaz de solventar los problemas de las mayorías.

De Europa

1. Asistimos recientemente, en octubre de 2004, a la formalización de uno de los más complejos procesos de integración política, económica y social en el planeta; como es la asunción por 25 países europeos de la Constitución

de la Unión Europea, lo que implica la instauración plena de un régimen jurídico común que da competencias exclusivas, compartidas y de coordinación a las autoridades centrales creadas, de carácter político, ejecutivo y judicial con los estados miembros de la Unión; contempla también instancias de carácter económico-social y de control con participación de los gobiernos locales y regionales, de los gremios y la sociedad civil organizada de la Unión.

2. Tomando en cuenta la necesidad de superar antiguas divisiones para forjar un destino común, valorando su identidad y su historia nacional, inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa y sus aportes al desarrollo de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la libertad, la igualdad y el Estado de derecho, mantiene la vigencia de las constituciones nacionales en una clara demostración de pluralidad y co-responsabilidad bajo los principios de subsidiaridad y proporcionalidad en la aplicación.

3. Si tomamos en cuenta la creación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952), son más de 50 años de convergencia política y comercial que han dado origen a distintos acuerdos y tratados, tanto de carácter político como comercial que ahora se materializan en la Constitución Europea; ya previamente la creación y puesta en marcha de una moneda única respaldaban la existencia de flujos de intercambio comercial comunitario que representaban más del 60% de las transacciones que los países hacían en su totalidad.

4. Veinte lenguas compartidas por 25 países (Alemania y Austria comparten el alemán, Inglaterra e Irlanda el inglés, Grecia y Chipre el griego, Bélgica y Luxemburgo tienen lengua común con franceses, neerlandeses y alemanes) le dan sentido a la divisa de la U.E.: *Unidad en la diversidad*.

5. Por ello existen razones objetivas para creer que, de darse la voluntad política requerida, nuestros procesos de integración fundados en una creciente valoración de lazos históricos, geográficos y culturales, puedan trascender las relaciones de buena vecindad que se pautan en las fronteras y se inscriban en una lógica de complementariedad económica y de acción concertada en lo político para vencer las inequidades sociales.

Un mapa de navegación

Asumir un proyecto político de cara a la integración latinoamericana requiere, a nuestro juicio, acciones concretas que impliquen, en lo modular:

1. Hacer efectivos los acuerdos suscritos entre los países latinoamericanos ya en el marco bilateral de relaciones o multilateral.

2. Inventariar las redes formales y no formales existentes para darle contenido sistémico y difusión a sus logros.
3. Rescatar la memoria histórica del pensamiento de la integración en la región para fortalecerla y promoverla, generar una reflexión alrededor de este pensamiento y difundirla tanto a través del sistema educativo como de los mecanismos de difusión y comunicación disponibles. Incluyendo un apartado sobre “Comunicación para la integración” en y entre los países.
4. Promover la movilidad de personas, el intercambio de bienes y facilitar los flujos de capital interregionales; especial énfasis en la movilidad y el intercambio académico a todo nivel.
5. Preservar y aprovechar la comunicación a través de los espacios físicos disponibles y por desarrollar para tal fin. Por ejemplo, hacer posible la navegabilidad e interconexión de nuestros ríos y la integración terrestre.
6. Afianzarse en la preservación de los recursos naturales y patrimoniales compartidos. Desarrollar la integración energética, donde últimamente se han hecho esfuerzos.
7. Facilitar las relaciones de buena vecindad en las zonas fronterizas.

Temas pendientes

¿Puede impulsarse desde la esfera política un nuevo esquema de relaciones entre nuestros países, donde la inclusión social sea la prioridad y por ello construir agendas conjuntas para tal fin?

¿Es posible la construcción de políticas de bloque frente a la necesaria preservación y defensa de la diversidad cultural?

¿La lógica de la economía y del equilibrio macroeconómico puede quedar subordinada a los requerimientos de la agenda social?

¿La defensa y valoración de la democracia no pasa acaso por hacer las sociedades más justas ahí donde el libre comercio no es sino el resultado final de las conquistas de otras libertades?

¿Es que acaso más de 120 años de férreo proteccionismo de los países hoy industrializados no les da una incommensurable ventaja para negociar a partir de una igualdad de condiciones con nuestras economías?

***Intelectuales, tecnócratas
y reformas neoliberales
en América Latina***
*se terminó de imprimir
en Bogotá, el mes de octubre
del año 2005 en UNIBIBLOS,
Universidad Nacional de Colombia,
sede Bogotá.*