

Jairo Estrada Álvarez

Construcción del

MODELO

neoliberal en

Colombia 1970 2004

Origen e itinerario  
Análisis desde la economía política  
Implementación jurídica



Ediciones  
Aurora

**JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ**

**CONSTRUCCIÓN DEL MODELO  
NEOLIBERAL EN COLOMBIA  
1970-2004**

  
**Ediciones  
Aurora**

Mayo de 2004

PRIMERA EDICIÓN: mayo de 2004

DERECHOS RESERVADOS

© Jairo Estrada Álvarez, 2004

© Ediciones Aurora, 2004

Correo electrónico: [ediaurora@mixmail.com](mailto:ediaurora@mixmail.com)

DISEÑO DE LA PORTADA

Camilo Umaña

ILUSTRACIÓN DE LA PORTADA

Víctor Robledo

PREPARACIÓN Y ARMADA DIGITAL

Elograf Ltda.

ISBN: 958-9136-21-4

IMPRESO Y TERMINADO

Editorial Gente Nueva

IMPRESO EN COLOMBIA  
PRINTED IN COLOMBIA

*Son tus perjúmenes mujer,  
los que me sulivellan...*

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
<hr/>	
PRIMERA PARTE	
GÉNESIS E ITINERARIO DEL PROYECTO NEOLIBERAL	13
Del movimiento intelectual al proyecto político neoliberal	14
Fuentes primarias del neoliberalismo económico	14
La concreción del proyecto político neoliberal con el <i>thatcherismo</i> y la <i>reagonomía</i>	21
Fundamentos de la crítica neoliberal y propuestas neoliberales de reforma	24
Lineamientos generales de las propuestas neoliberales de reforma	24
Alcances del modo de producción fordista y del "Estado benefactor"	26
La crítica neoliberal al "Estado benefactor"	28
Problemas de la crítica neoliberal al "Estado benefactor"	29
Los silencios de la crítica neoliberal	31
Itinerario del proyecto neoliberal en América Latina	34
El neoliberalismo de las dictaduras militares	34
El neoliberalismo <i>fondomonetarista</i> de la década de 1980	35
El neoliberalismo legitimado electoralmente	36
La doctrina neoliberal "latinoamericana"	38
El Consenso de Washington: un programa político del neoliberalismo para la década de 1990	41
Aspectos básicos del Consenso de Washington	
Los debates posteriores al Consenso de Washington	42
El neoinstitucionalismo: un necesario remozamiento del neoliberalismo	43
Conceptos básicos del enfoque neoinstitucional	46
Funciones de la teoría y el discurso neoinstitucional	47
Los organismos multilaterales y la consolidación del proyecto neoliberal	49

Balance de la implantación de las políticas neoliberales al inicio de siglo	52
Resultados del proyecto neoliberal	52
Límites del proyecto neoliberal	55
El debate actual: crisis, revitalización o superación del proyecto neoliberal	56

---

## SEGUNDA PARTE

LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN COLOMBIA	65
La instalación del proyecto político económico neoliberal	65
Configuraciones iniciales de la construcción neoliberal en la década de 1970	65
La construcción neoliberal de la década de 1980	68
La construcción sistemática del orden jurídico económico neoliberal	70
Momentos de la construcción sistemática del orden jurídico económico neoliberal	71
Diseño e implantación de reformas estructurales (1990-1991)	72
Las reformas al mercado de trabajo	74
Las reformas al mercado de bienes y servicios	76
Las reformas al mercado de capitales	77
Las telecomunicaciones	78
Otros procesos de reforma	79
Las transformaciones del Estado	80
La <i>Constitución económica</i> (1991)	82
Sistema económico y Constitución	84
Dirección de la economía y Constitución	85
Instrumentos de la intervención del Estado en la economía	85
Límites a la intervención del Estado en la economía	93
Disposiciones transitorias y política neoliberal	94
Profundización de la desregulación económica y creación de nuevos mercados (1992-1998)	95
La creación de nuevos mercados	97
La política de privatizaciones	101
El mercado de capitales y la organización empresarial	102
La inversión extranjera y el acuerdo de la OMC	102
La regulación de los instrumentos de la intervención del Estado	103
Gestión de la crisis, reforzamiento de la desregulación económica y "disciplina fiscal" (1999-2004)	104
El acuerdo firmado por el gobierno de Pastrana con el FMI en 1999	105
El acuerdo <i>stand by</i> del gobierno de Uribe con el FMI en 2002	107
Tratados de "libre comercio" y supranacionalización del proyecto neoliberal	111

Antecedentes del Alca	111
Los contenidos básicos del Alca	115
El Alca como cierre de los diseños institucionales del Consenso de Washington	122
El Alca como Constitución política del mercado total	125

---

#### TERCERA PARTE

LAS INSTITUCIONES DEL MODELO NEOLIBERAL. LOS CASOS DE LA PLANEACIÓN, EL PRESUPUESTO Y LA BANCA CENTRAL	141
Las instituciones del modelo neoliberal	141
Planeación y afianzamiento de políticas neoliberales	143
Régimen de presupuesto y "crisis fiscal" del Estado	149
Discurso gubernamental y régimen de presupuesto en la administración Gaviria	152
Discurso gubernamental y régimen de presupuesto durante la administración Samper	154
Discurso gubernamental y régimen de presupuesto durante la administración Pastrana	157
Discurso gubernamental y "ajuste fiscal" en el gobierno de Uribe Vélez	164
Configuraciones de la política de tributación	165
Tendencias de discusión sobre la política fiscal y de presupuestación	166
Banca central y política neoliberal	172
El debate teórico general	173
Tendencias de la discusión en Colombia y propuestas de reforma	179

---

#### CUARTA PARTE

CONSIDERACIONES FINALES. LA DEBACLE ECONÓMICA Y SOCIAL	203
--	-----

---

BIBLIOGRAFÍA	213
--------------	-----

## PRESENTACIÓN

Durante las últimas tres décadas, la economía colombiana ha vivido importantes transformaciones. La estructura económica ha cambiado ostensiblemente, el Estado se ha visto sometido a continuos procedimientos de reforma y se ha implantado un nuevo modelo económico. Tal modelo económico puede considerarse como una respuesta política de las clases dominantes a las tendencias hacia la crisis de un régimen de acumulación basado en la expansión del aparato productivo (principalmente a través de la industrialización) y en el mercado interno. Al mismo tiempo, es expresivo de las transformaciones capitalistas en general, esto es, de la transición hacia una nueva fase de la transnacionalización del capital o de la “globalización capitalista” a escala planetaria.

La construcción del modelo neoliberal ha comprendido un proceso de carácter integral que involucra la totalidad de la vida económica, social y política. En el campo económico, no se trata simplemente de la aplicación de la doctrina económica neoliberal a través de medidas de política económica, en general, y de política macroeconómica, en particular. El proyecto político económico del neoliberalismo ha supuesto la construcción de un nuevo orden: el orden neoliberal. Ese orden se entiende en el sentido positivo del derecho, esto es, como traducción normativa de los aspectos esenciales del modelo económico; ello con un doble propósito: por una parte, implantar las “nuevas reglas de juego” que han de orientar el nuevo concepto de regulación estatal de la economía que contiene la doctrina neoliberal; por otra, dotar esas “reglas de juego” con el don de la legalidad y, de esa manera, investir las con las bondades del ordenamiento (y del procedimiento) democrático. Así, un proyecto autoritario en lo fundamental se revela como expresión de la voluntad colectiva.

En este libro se examina el proceso de construcción del orden neoliberal en Colombia durante las tres últimas décadas. El análisis se realiza desde lo que podría caracterizarse como una perspectiva de economía política, esto es, de una perspectiva en la que subyace el análisis de las transformaciones capitalistas, de los cambios del proceso de acumulación y del modo de regulación de la economía, así como su interacción y mutuo condicionamiento con el orden jurídico económico. No se trata de un examen desde la

corriente teórica —de origen anglosajón— denominada análisis económico del derecho, la cual define, en palabras de Jesús Antonio Bejarano, “un campo de aplicación de la teoría económica (principalmente de la teoría microeconómica y de la economía del bienestar) al estudio de la formación, estructura, procesos e impactos económicos de la ley y de las instituciones legales<sup>1</sup>”.

Por orden neoliberal se comprende en este trabajo el ordenamiento jurídico económico inspirado en la doctrina neoliberal. En este aspecto debe advertirse que no se trata de un orden neoliberal *puro*, por cuanto la traducción de doctrina en política y de ésta en normatividad posee las innumerables mediaciones propias de la formación económica y social capitalista, esencialmente conflictiva y contradictoria. Lo que se ha pretendido es develar la *tendencia predominante* en la construcción del ordenamiento sin desconocer otras configuraciones de las que él pueda dar cuenta.

La construcción del ordenamiento jurídico económico se ha examinado, por su parte, como un producto del proceso de producción de normatividad. El ciclo productivo completo de tal producción (el examen de sus condiciones de surgimiento, sus fuentes, el trámite en el poder legislativo, el control de constitucionalidad, la consideración de su impacto económico, social y político, entre otros) rebasa los propósitos del trabajo. En sentido estricto, la noción de ordenamiento se ha restringido a la normatividad constitucional y legal (sin incluir los desarrollos jurisprudenciales) que da forma a lo que en el trabajo es definido como *el orden neoliberal*.

Con fundamento en estas necesarias precisiones, el propósito del trabajo se ha desarrollado en tres partes. En la primera parte, *Génesis e itinerario del proyecto neoliberal*, se hace un recorrido por algunas de las fuentes básicas de la doctrina neoliberal, poniendo especial énfasis en los aportes de la doctrina neoliberal alemana y de la Escuela de Chicago, sin que ello signifique un desconocimiento de otras concepciones, no abordadas en el trabajo, que bien podrían considerarse constitutivas de la doctrina neoliberal contemporánea<sup>2</sup>. Definido el *corpus* básico del proyecto neoliberal, seguidamente se establecen los aspectos centrales de la crítica neoliberal a las configuraciones del capitalismo actual y se muestran los lineamientos principales de su proyecto político económico. Así mismo, se examinan las condiciones históricas de su implantación a nivel internacional, en particular en América Latina. En esta parte del libro, se considera que los lineamientos del proyecto neoliberal se constituyen en un verdadero *programa político* a través de lo que ha dado en llamarse el “Consenso de Washington”; por otro lado, se muestra que, ante las evidentes falencias de análisis y de propuestas de política, el proyecto neoliberal sufrió un remozamiento en la década de 1990 con la incorporación de las tesis del neoinstitucionalismo y de otros desarrollos teóricos. Igualmente, se resalta el papel desempeñado por los organismos multilaterales en la construcción de un orden neoliberal de carácter global. Esta primera parte cierra con un balance (provisional) de la política neoliberal al inicio del siglo XXI.

En la segunda parte, *La construcción del modelo neoliberal en Colombia*, se aborda el objeto de estudio específico del libro. Por un lado, se muestra el proceso de instalación del proyecto

neoliberal en Colombia; se señala que se está en presencia de un proceso que lleva más de tres décadas, cuyo punto de inflexión en dirección a la *construcción sistemática* de un ordenamiento jurídico económico neoliberal se aprecia al finalizar la segunda mitad de la década de 1980; por el otro, se señalan cinco momentos de la construcción del orden neoliberal, que van desde la implantación de reformas estructurales claves para la llamada desregulación económica hasta la tendencia a la supranacionalización del ordenamiento en el marco de las negociaciones de tratados de libre comercio. Esta parte del libro da cuenta del itinerario de la construcción de un orden jurídico económico, cuyas bases programáticas se encuentran en las reformas definidas por el Consenso de Washington para la liberalización de la economía y la disciplina fiscal.

En la tercera parte, *Las instituciones del modelo neoliberal— los casos de la planeación, el presupuesto y la banca central*, se someten a examen las instituciones esenciales del proceso de implantación del modelo neoliberal en Colombia. En esta parte del libro se muestra cómo, a través de ellas, se ha asistido—mediante los correspondientes desarrollos legales— a un reforzamiento sistemático de los lineamientos programáticos del neoliberalismo. Se trata de las instituciones en las que se concretan las decisiones de política económica, en general, y de política macroeconómica, en particular, entendida ésta última en términos de la política fiscal y la política monetaria y cambiaria, así como de sus relaciones de coordinación o subordinación.

En las *Consideraciones finales* se elaboran algunas apreciaciones sobre el impacto de las políticas neoliberales y las configuraciones del ordenamiento jurídico económico neoliberal, para mostrar que se está en presencia de un proyecto político económico que ha producido una debacle económica y social en Colombia.

Este libro es, en parte, el resultado del trabajo de investigación que adelanté durante mi *año sabático*, institución aún sobreviviente a las políticas neoliberales en las universidades públicas, contemplada en el ordenamiento de la Universidad Nacional de Colombia, a quien le debo mi agradecimiento; en parte también, recoge mis experiencias como docente de pregrado del Departamento de ciencia política en la asignatura de “Política económica” y de posgrado de la especialización en derecho constitucional en la asignatura “Instituciones económicas de la Constitución de 1991”; igualmente, contiene planteamientos y tesis que he sostenido y desarrollado en múltiples escenarios académicos y del movimiento social y popular durante los últimos lustros.

#### NOTAS DE LA PRESENTACIÓN

<sup>1</sup> Jesús Antonio Bejarano (1999) “El análisis económico del derecho. Comentarios sobre textos básicos”, en *Economía Institucional*, N° 1, revista de la Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 156

<sup>2</sup> Tal es el caso de la doctrina de la *public choice*, de James Buchanan, que podría considerarse constitutiva y al mismo tiempo tributaria de la doctrina neoliberal.

## PRIMERA PARTE

---

### GÉNESIS E ITINERARIO DEL PROYECTO NEOLIBERAL

En 1988, en entrevista concedida a la revista estadounidense *Forbes*, Milton Friedman afirmaba: “El ciclo del libre mercado durará. El movimiento intelectual está alcanzando la edad madura, pero el movimiento político apenas está dando sus primeros pasos”. Según Friedman, el verdadero cambio en el clima intelectual habría comenzado a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta, y no podría esperarse su plena aplicación antes del año 2000<sup>1</sup>.

Al promediar el año 2004, esa afirmación de Friedman, además de haber adquirido plena validez, ha mostrado sus límites. Las tesis del “libre mercado” han logrado instalarse en la actual fase de transnacionalización del capitalismo y, lo que antes aparecía como una opción de superación coyuntural de la crisis del patrón keynesiano de acumulación, ha irrumpido como una alternativa capitalista con relativa consistencia. Al mismo tiempo, no obstante, sin haberse implantado de manera plena, el proyecto neoliberal muestra signos de agotamiento y sus manifestaciones de crisis son protuberantes.

La crisis del modelo socialista de administración burocrática centralizada<sup>2</sup> y el consecuente derrumbe de ese proyecto socialista en Europa oriental actuaron como factores que favorecieron la consolidación de la llamada revolución liberal en diversos escenarios: En el mundo académico e intelectual, las tesis neoliberales han logrado ganar nuevos e importantes espacios al instalar sus valores e imponer sus categorías y conceptos de análisis. Las reflexiones en torno a una sociedad humana, alternativa al capitalismo, fueron desplazadas por el pragmatismo del “libre mercado” y el fetichismo de sus poderes. El mundo de la política, de la economía, de la producción cultural y artística y de la cotidianidad del ser humano fue invadido por el imperio capitalista de las relaciones mercantiles. Por su parte, las formas de oposición y de resistencia, luego de un período relativamente largo de examen e interpretación de los alcances históricos de semejante proyecto, han logrado transitar hacia la acción política organizada, todavía desigual y diferenciada, y trabajan de manera incesante en la construcción de los fundamentos y los lineamientos de proyectos políticos alternativos, tendientes a garantizar una verdadera emancipación del ser humano.

## DEL MOVIMIENTO INTELECTUAL AL PROYECTO POLÍTICO NEOLIBERAL

La trayectoria histórica del proyecto neoliberal muestra que se ha asistido a la transformación de un movimiento intelectual en un movimiento político (con su proyecto y su programa político), en un proceso que puede considerarse largo, errático, complejo y contradictorio.

Con fundamento en los diseños teóricos y doctrinarios iniciales, que se remontan a la primera mitad del siglo XX, se conformó una “avanzada intelectual” neoliberal, con un alto grado de organicidad, que rápidamente se constituiría en una verdadera red mundial y desarrollaría una enorme influencia en diversos campos de la vida económica, social y política. Esa “avanzada intelectual” posee su expresión más organizada en la Sociedad Mont Pelerin, fundada en 1947, la cual está constituida actualmente por una red global de cerca de 1.000 intelectuales e influye sobre cien “fábricas de pensamiento” (*think tanks*) en el mundo, aproximadamente<sup>3</sup>.

### FUENTES PRIMARIAS DEL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

La doctrina neoliberal contemporánea es el resultado de una síntesis ecléctica de diversos enfoques yuxtapuestos de teoría económica, surgidos en momentos históricos distintos. Se trata principalmente de las tesis del liberalismo económico de Adam Smith, de la economía neoclásica, del monetarismo (en especial, de la teoría cuantitativa del dinero), de los aportes del neoliberalismo austro alemán y de la Escuela de Friburgo y, posteriormente, de las concepciones de la Escuela de Chicago. Con ellos se ha intentado construir un sistema que, con la pretensión de teoría científica y considerando la economía como una ciencia positiva, libre de juicios de valor y despojada de cualquier ideología, ha buscado dar cuenta de las causas del comportamiento crítico de la sociedad y ofrecer una alternativa que perfeccione los mecanismos de funcionamiento del régimen económico capitalista.

#### *El liberalismo económico de Adam Smith*

De acuerdo con los teóricos del neoliberalismo, su fuente original se encontraría en la economía clásica inglesa, especialmente en la obra de Adam Smith, quién es identificado como el padre del liberalismo económico y el gestor del primer ciclo liberal en la historia<sup>4</sup>, iniciado en 1776 con la publicación del libro *Investigación de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*.

Según la interpretación neoliberal de Smith, su principal aporte a la comprensión del sistema económico moderno estaría en los siguientes aspectos:

- a) El reconocimiento de una naturaleza humana esencialmente egoísta e individualista; es decir, determinada por la búsqueda del interés propio.

- b) La reivindicación de la libertad individual como fundamento para el desarrollo de la personalidad y la obtención del bienestar.
- c) La tendencia a cooperar voluntariamente a través del intercambio con el fin de encontrar en otros la satisfacción de intereses egoístas e individualistas propios.
- d) La idea de que el intercambio, por acción de la “mano invisible”, produce efectos autorreguladores que permiten no sólo el logro de los objetivos propios, sino que se traducen en bienestar para la sociedad.
- e) La tesis de que para realizar ese intercambio no es necesaria, en consecuencia, la acción de agentes externos, coercitivos o violadores de la libertad individual.

Ello conduce a que la comprensión de la obra de Smith se reduzca a su defensa del “libre mercado” como escenario para el desarrollo de las iniciativas individuales, y a que el Estado se identifique exclusivamente como árbitro de la actividad económica. Para Smith “el soberano solo tiene que atender a tres obligaciones: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma; es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos [...]”<sup>5</sup>.

Los frutos de esa interpretación de Smith, según Friedman, serían verificables empíricamente en la historia y se expresarían especialmente en la inusitada expansión del sistema económico capitalista durante el siglo XIX en Inglaterra y los Estados Unidos, que después de la declaración de independencia y bajo la égida de T. Jefferson habrían practicado el liberalismo económico<sup>6</sup>.

Esa comprensión neoliberal de la producción teórica de Smith presenta dos límites fundamentales: primero, su obra aparece sin contexto histórico alguno; es decir, huérfana de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del siglo XVIII; segundo, queda reducida a un “enfoque de mercado”, pues desconoce los esfuerzos de Smith por construir un sistema teórico que permitiera, desde una perspectiva de totalidad, comprender la reproducción y los mecanismos de funcionamiento del capitalismo durante la época de la manufactura<sup>7</sup>.

La toma de partido de Smith por el “libre mercado” y la no-intervención del Estado se deben entender más como una consecuencia de su sistema teórico que como un intento de explicar los fundamentos del desarrollo capitalista. Si se prefiere, libre mercado y no-intervención del Estado dan cuenta del proyecto político de Smith y se pueden colocar en el terreno de lo que actualmente se denominaría política económica<sup>8</sup>.

#### *El orden global (Gesamtordnung) del neoliberalismo alemán*

Con base en estas concepciones de política económica de la economía clásica, hacia la década de los años veinte del siglo pasado se empezaron a conformar las tesis

del neoliberalismo contemporáneo. Dichas concepciones fueron desarrolladas, entre otros, por Erich Schneider, Heinrich von Stackelberg y Hans Peter, quienes se pueden considerar como precursores del neoliberalismo alemán y se encontrarían, según Behrenz, en una relación asimétrica con la teoría neoclásica, no obstante considerarse sus sucesores<sup>9</sup>.

Estos liberales vieron en el individuo, la libre iniciativa, la libre competencia y la noción de un Estado diseñado para mantener el orden jurídico, los fundamentos de la sociedad moderna (una especie de superestructura del “dejar hacer”) similar a aquella por la cual abogaba la democracia liberal); reconocieron, igualmente, un límite al accionar armónico entre la naturaleza y el mercado, el cual estaría dado por la existencia de instituciones defectuosas<sup>10</sup>, siendo éste el modo mediante el cual sentaron las bases para posteriores reflexiones liberales sobre la necesidad de construir un orden económico (en el sentido positivo del derecho).

La corriente alemana del neoliberalismo se consolidó en la segunda posguerra del siglo pasado al formular la necesidad de construir un orden neoliberal en la naciente República Federal de Alemania, en el que se estableciera una clara correlación entre las leyes de la economía nacional y el orden jurídico. Su objetivo principal consistía en la configuración de un orden global (*Gesamtordnung*) en el que el orden económico—de reglamentación de la oferta y la demanda, de la competencia y del poder económico— se incorporara al orden jurídico.

Los postulados de este neoliberalismo fueron desarrollados por Franz Böhm (“arquitecto de la libertad”), Walter Eucken, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Ludwig Erhard y Alfred Müller-Armack, quienes conformaron, en la década de 1930, la Escuela de Friburgo. En ese momento, el neoliberalismo ya se auto-comprendía como una variante de superación de la crisis del capitalismo, producida por el intervencionismo de Estado, el cual habría coartado la libertad individual, impedido la libre iniciativa y llevado al ser humano al camino del totalitarismo.

El neoliberalismo alemán representaba una reacción a la “economía de mando” y a la “economía planificada”, materializadas, según sus teóricos, en el fascismo y en el entonces naciente proyecto socialista en la Unión Soviética, al tiempo que reivindicaba la libertad económica como fundamento de la libertad política. De esa forma, se estableció la conocida relación funcional entre libre mercado y democracia, desarrollada por Friedrich von Hayek<sup>11</sup>. Vale decir que, para el neoliberalismo alemán, las eventuales imperfecciones sociales a que condujera la economía de libre mercado serían compensadas por la libre iniciativa, que permitía el desarrollo de los individuos. Como se verá más adelante, la imposibilidad de sostener esta tesis llevó al surgimiento de las tesis de la economía social de mercado, concebidas por Müller-Armack.

Franz Böhm, fundador de la Escuela de Friburgo, advirtió sobre la necesidad de construir un sistema económico en la forma de orden jurídico (en el sentido positivo del derecho constitucional), esto es, de traducir al lenguaje del derecho las concepciones económicas del neoliberalismo. En ese sentido, indicó la conveniencia de señalarle “reglas de juego” a la competencia, para evitar que imperaran las “leyes de la selva”. La economía de mercado fue definida como un “orden para la preservación de la libertad”, cuyo

fundamento sería la interrelación entre el orden económico y el orden político<sup>12</sup>. Tal orden de mercado representaría precisamente la desconfianza milenaria contra las elites, que tendrían más poder que libertad<sup>13</sup>.

Al desarrollar el concepto de *orden económico*, Walter Eucken estableció la diferencia entre una economía libre y un orden de competencia: "En una economía libre el Estado no determina ni el orden económico ni el proceso económico cotidiano. En un orden de competencia, el orden económico es regulado por el Estado, mas no el proceso económico cotidiano, el cual se desenvuelve con fundamento en decisiones libres de las economías domésticas y de las empresas"<sup>14</sup>. Con base en la determinación del tipo de economía y del hombre concreto de la historia sería posible reconocer la realidad económica y establecer las tareas para la construcción del orden económico<sup>15</sup>.

Al responderse la pregunta de si el neoliberalismo alemán contemplaba un capitalismo de competencia dirigido estatalmente, se ubicó el análisis en el papel regulador de los precios y en las condiciones de equilibrio del sistema. Se partió del criterio de que, según los principios del liberalismo económico, los precios no se pueden formar, ni son formados, sino que se forman y sólo habría una calculadora capaz de hacerlo: el mercado. No obstante, Müller-Armack afirmó que el liberalismo habría descuidado la seguridad de su orden económico y político, y ahí se habría equivocado, al considerar el mecanismo de formación de precios como una máquina que funciona completamente por sí misma. La teoría económica habría enseñado, entre tanto, hasta dónde se puede confiar en ese mecanismo y cuándo es necesario servirse de ciertas palancas para mantenerla en funcionamiento. Por ello, Müller-Armack propuso una *economía social de mercado* en la que se unieran entre sí la economía de mercado y la dirección económica. Para pensar en una orientación del Estado en la formación de los precios, la condición fundamental radicaría en la creación de las condiciones para un completo equilibrio de mercado<sup>16</sup>. Esa sería precisamente una función del orden económico a construir.

En ese mismo sentido, Eucken señaló que "para configurar un sistema de precios efectivo, se necesita una política positiva. Una política del *laissez-faire* no entra en cuestión; no se trata de un dejar-hacer ilimitado de fuerzas económicas [...]. Más bien es necesaria la creación de un orden económico, cuyas formas sean *planificadas*, pero que le garanticen al individuo libertad en el marco de ese orden, y en el que los precios, que se formen en los mercados de competencia, dirijan el proceso económico cotidiano. Aquí se tocaría el problema central de la actual política económica. La política económica tiene que preguntarse qué hay que hacer para que los precios puedan tomar las funciones de dirección con el fin de que el proceso de producción arranque y, de esa manera, se creen las condiciones para superar la pobreza social. En este punto son necesarias una serie de medidas profundas de política económica y, en verdad, medidas que se complementen mutuamente y pertenezcan todas a un conjunto"<sup>17</sup>.

De lo anterior se puede colegir que el neoliberalismo alemán consintió formas de intervención del Estado en los términos de la construcción de un orden económico que reglamentara la libre competencia y la libre formación de precios, complementado por

medidas de política tendientes a contrarrestar problemas sociales, aunque sin definir el contenido y el alcance de dichas medidas. La definición de los ámbitos de dirección del Estado fue desarrollada por Ludwig von Mises, quién, desde una posición más radical, abogó por “intervenciones continuadas de una mano reguladora” en el campo monetario, dejando el resto al más estricto *laissez-faire*<sup>18</sup>.

Por otra parte, Von Mises apreciaba que la ignorancia de las mayorías respecto de los alcances del proyecto neoliberal se convertía en un obstáculo para su consolidación. El resultado de esa ignorancia se manifestaría en que los avances y las mejoras de las condiciones económicas se le concederían “al progreso de la ciencia natural y la técnica”, desconociendo que los logros de la economía nacional serían realmente logros del liberalismo, de la libre competencia y del *laissez-faire*. Pese a ello, para Von Mises la cuestión neoliberal sería un asunto de “algunos pocos pensadores” y de “hombres de Estado” (al fin y al cabo “la civilización Occidental (habría adoptado) el capitalismo por recomendación de una pequeña elite”, de tal suerte que empresarios, técnicos y capitalistas necesitarían solamente “inteligencia y fuerza de voluntad”, lo demás sería una cuestión de fe en el proyecto<sup>19</sup>).

Como ya se anotó, aunque la economía de libre mercado brindaba, en el entendimiento de los neoliberales alemanes, máxima productividad, conducía también a una elevada desigualdad social, la cual se acentuaba aún más con la tendencia a la monopolización, provocando una reducción de los rendimientos productivos. La “gran desigualdad en la distribución del ingreso” hacía aparecer al orden económico capitalista como “insuficiente socialmente” y “necesitado de remedio”, por ello se requeriría un “orden estatal y jurídico rígido, a través del cual se (evitaran) deformidades y competencia *desleal*”<sup>20</sup>. Müller-Armack llamó la atención sobre la necesidad de “examinar la compatibilidad del orden de la economía de mercado con aquellos objetivos económicos y de política social”, que son elementos fundamentales en cualquier comprensión del Estado. Naturalmente no habría nada consistente que oponerle a la economía de mercado en cuanto a su rendimiento y su progresividad. Eso sólo lo podrían argumentar los “ideólogos sociales”.

Con base en ello, Müller-Armack elaboró su tesis sobre la *economía social de mercado*, una economía de mercado social y conscientemente dirigida. Ahí cabría la pregunta de qué es lo “social” y quién lo determina<sup>21</sup>, la cual es respondida con la necesaria creación de un *orden social* (traducido a normatividad positiva). La dirección de los mercados y la creación de un derecho social se ven como una condición para el funcionamiento de una economía de mercado: intervención estatal, pero conforme con el mercado (*marktkonform*) será la tesis central, en este sentido.

En la misma orientación se pueden entender las tesis de James Meade (*Planificación y mecanismo de precios*, 1951) sobre la “solución liberal-social”, con miras a evitar una manipulación asocial de los mercados a través de intereses privados.

En resumen, el aporte del neoliberalismo alemán a la formación de la teoría neoliberal contemporánea consiste en haber desarrollado las tesis sobre la construcción de un *orden global* en el que se interrelacionen el orden económico con el orden político y el orden social (economía social de mercado con democracia). Tal construcción se entiende en el

sentido positivo del derecho: se trata de construir (o reconstruir) la sociedad desde el Estado, estableciendo un sistema de normas (constitucionales y legales) que garanticen las reglas de juego en los diferentes ámbitos. Para ello se requeriría un Estado fuerte, que se sustente en el desarrollo de las instituciones y en su confianza en ellas, y cuya función consistiría en la preservación del orden construido.

En 1947 surgió, como ya se dijo, la Sociedad Mont Pelerin como expresión del movimiento intelectual que se venía configurando en las décadas precedentes. En su fundación fue fundamental el papel desempeñado por Friedrich von Hayek, quien para entonces se había convertido en uno de los intelectuales neoliberales más destacados. La publicación de su obra *Camino de servidumbre* se constituyó en una reafirmación de las tesis neoliberales desarrolladas hasta entonces, en una defensa radical de una organización social basada en el mercado, en la crítica a la intervención del Estado que era apreciada no sólo como una forma de coacción de la libertad sino como un camino a la esclavitud. *Cambio de servidumbre* se convirtió en un verdadero manifiesto neoliberal contra lo que se consideraba como totalitarismo: el fascismo, el comunismo y el intervencionismo de Estado de corte keynesiano.

#### *El neoliberalismo monetarista de Milton Friedman*

En la década de los años cincuenta del siglo pasado se conformó la Escuela de Chicago, la cual habría de concluir el proceso de construcción de la concepción neoliberal contemporánea. Ella adoptaría, con algunos matices, las tesis del liberalismo económico de Adam Smith y los desarrollos del neoliberalismo alemán.

Milton Friedman, su principal exponente, discípulo de von Hayek (quien por su parte, se había trasladado en la segunda posguerra del siglo pasado a Chicago), se propuso rescatar el concepto de *liberalismo* en el sentido del “movimiento intelectual de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX [...] (que daba importancia a la libertad como meta final y al individuo como entidad superior en la sociedad.) Defendía el *laissez-faire* dentro del país como medio para reducir el papel del Estado en los asuntos económicos y, por tanto, de aumentar el papel del individuo; defendía el comercio libre con el exterior como medio para unir una nación en forma pacífica y democrática. En cuestiones políticas, defendía el gobierno representativo y a las instituciones parlamentarias, la reducción del poder arbitrario del Estado y la protección de las libertades civiles de los individuos”<sup>22</sup>. Ese propósito lo señala Friedman, por cuanto se habría asistido a una corrupción de la palabra liberalismo, a la que ahora “se le suele poner la etiqueta de conservadurismo [...]”, lo cual no sería “una alternativa satisfactoria”<sup>23</sup>.

Los vínculos con el neoliberalismo alemán se establecieron en tanto que Friedrich von Hayek fue copartícipe de la formación de la Escuela de Chicago junto con Knight, Simons, Mints, Director y Stigler<sup>24</sup>.

Los aportes de Friedman se desarrollaron en dos direcciones: En primer lugar, con fundamento en los conceptos de libertad e igualdad y en la sustentación de la función del

capitalismo competitivo como un sistema basado en la libertad económica (condición necesaria para la libertad política) y de la función que debiera tener el Estado en una sociedad dedicada a la libertad y que confía la organización de la actividad económica esencialmente al mercado<sup>25</sup>. En ese sentido, Friedman haría una reinterpretación histórica del desarrollo capitalista para demostrar que los problemas generados por la vigencia del principio de la igualdad de oportunidades, especialmente por sus impactos sociales, habrían conducido a que se impusiera la igualdad de resultados, basada en el intervencionismo de Estado. La instalación del principio de la igualdad de resultados habría llevado a la crisis del sistema económico por cuanto el principio de distribución del ingreso (con fundamento en la productividad y el rendimiento individual) habría sido desplazado por una distribución arbitraria por parte del Estado con criterios paternalistas, que favorece a los ineficientes y castiga a los diligentes. Ello habría conducido a la desaceleración de la dinámica de crecimiento y a la reducción del bienestar social. El Estado no podría igualar nunca la diversidad y la variedad de la acción individual<sup>26</sup>. En segundo lugar, en la complementación del enfoque neoliberal con la incorporación de las tesis del monetarismo, lo cual se expresó en la sustentación de un nuevo ámbito de intervención del Estado, que ya había sido planteado por Mises: el control monetario. En ese sentido, las tendencias a la crisis en el sistema económico no sólo se derivarían de las obstrucciones del Estado al desarrollo del "libre mercado" sino también del erróneo manejo de la economía monetaria, que habría provocado la inflación.

Dado que la inflación es entendida por Friedman como un fenómeno esencialmente monetario, que resulta de la excesiva expansión de la oferta monetaria en relación con la cantidad de bienes y servicios producidos y que la única responsabilidad de dicha expansión recae sobre el Estado, el remedio a la inflación se encontraría precisamente en el control monetario y, más específicamente, en el control de los medios de pago<sup>27</sup>.

Ello supone analizar las causas que generan esa excesiva expansión. En el entender de Friedman, ellas se originan en el financiamiento del déficit fiscal a través de la emisión monetaria, lo cual sería el resultado de la influencia de los enfoques keynesianos en el diseño de la política económica. En efecto, la política de creación de una demanda compensatoria, considerando tanto los efectos multiplicadores de la inversión como la pretensión de redistribuir el ingreso y garantizar el pleno empleo, habría conducido a una acelerada expansión del gasto público, que al ser más dinámica que el crecimiento de los ingresos, provocó el déficit fiscal y generó presiones hacia su cubrimiento con la emisión de dinero. A partir de la inflación, Friedman derivó otros problemas que afectarían al sistema económico tales como la caída del crecimiento, el desempleo y los desequilibrios en la balanza de pagos, los cuáles se manifestarían con fuerza en la crisis de la economía capitalista mundial de 1974-1975. Por ello, Friedman consideró el control monetario y la consecuente solución del problema inflacionario como un asunto prioritario de la política económica. Del control inflacionario, que aparece como una cuestión en apariencia coyuntural que permite relanzar el crecimiento al generar expectativas favorables para los negocios del capital, se dedujo un replanteamiento estructural del papel y la función del Estado.

La reducción del déficit fiscal o su eliminación pueden operar de varias formas: primero, aumentando los impuestos; segundo, reduciendo el gasto; tercero, combinando una política de aumento de ingresos con una de reducción del gasto. Friedman opta por la segunda posibilidad, aunque sin descartar la política de tributación (especialmente para reforzar una estructura de tributación basada en los impuestos indirectos). Una política de reducción del gasto afecta necesariamente no sólo su monto global sino, ante todo, su estructura. Friedman pretendió una reducción de aquel tipo de gasto que ha invadido el ámbito de la libre iniciativa o ha generado el surgimiento de “segmentos parasitarios” en la sociedad. De esa forma sentó los fundamentos para una reforma neoliberal del Estado con base en dos principios<sup>28</sup>:

1. “La esfera del Estado ha de ser limitada. Su función principal ha de ser la de proteger nuestra libertad contra los enemigos de puertas afuera y puertas adentro, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados, fomentar los mercados competitivos” (se trata en cierta forma de la formulación de la tesis neoliberal sobre el *Estado mínimo*).
2. “El poder del Estado debe estar disperso. Si el Estado ha de ejercer el poder, es mejor que lo haga en la división subprovincial y no en la provincia, mejor que lo haga en la provincia y no en la capital central”.

La reforma neoliberal que propuso Friedman debía concretarse a través de los procesos de privatización, de la erradicación del “parasitismo” provocado por el Estado benefactor y de la descentralización.

#### LA CONCRECIÓN DEL PROYECTO POLÍTICO NEOLIBERAL CON EL THATCHERISMO Y LA REAGONOMÍA

Al finalizar la década de 1960, el proyecto intelectual del neoliberalismo había logrado una cierta consolidación internacional; su influencia en el mundo académico y en otros campos de la vida social era cada vez más notoria, además, la crítica neoliberal al keynesianismo representaba una crítica a los proyectos políticos socialdemócratas del Estado de bienestar. Su marcado anticomunismo se tornaba más agresivo en un contexto en el que la balanza mundial de poder parecía inclinarse a favor de la expansión y la influencia creciente de los proyectos del “socialismo real existente” a escala mundial. Los hechos ocurridos durante los años setenta del siglo pasado habrían de modificar sensiblemente esta percepción. La avanzada intelectual neoconservadora y, con ella, el proyecto neoliberal, que en un inicio se consideró como su plataforma económica, devinieron en movimiento político que habría de propagarse rápidamente.

La crisis de legitimación del capitalismo central se hizo notoria en la segunda mitad de la década de 1960. La irrupción de nuevos movimientos sociales, algunos de ellos con un marcado carácter anticapitalista, parecía dar cuenta del inicio de una nueva época de construcción de democracia radical y de proyectos socialistas, especialmente en Europa,

aunque también de avanzada democrática en Estados Unidos, a través de los movimientos contra la guerra en Vietnam y en defensa de los derechos de las minorías.

Al mismo tiempo, los límites del régimen fordista de acumulación indicaban una tendencia a la crisis económica que, precedida por la "crisis del petróleo" de 1973, habría de desatarse en 1974 y mostrar, por primera vez, después de la Gran Depresión, una tendencia a la sincronización internacional. Nuevamente se hablaría de una crisis capitalista mundial, luego de que se había dado por sentado que los mecanismos keynesianos de regulación, con su política anticíclica, habían consolidado la prosperidad capitalista de toda la segunda posguerra.

El desenlace de la crisis al finalizar la primera mitad de la década de 1970 es conocido. Para entonces ya era evidente la derrota de los movimientos de fines de los sesenta; se había abierto paso una *salida capitalista* a la crisis. Ésta, contrario a lo que se pensaba originalmente, había dado inicio a una nueva fase capitalista: la fase neoliberal.

La crisis se constituyó en posibilidad de consolidación de las tesis del movimiento intelectual neoliberal y de sus principales tesis programáticas. En efecto, el neoliberalismo ofreció una salida "técnica" a los problemas de la regulación del capitalismo con la formulación de su política monetarista de control inflacionario y sus medidas ortodoxas para enfrentar la "crisis fiscal del Estado". Lo que inicialmente aparecería como una "solución" coyuntural al problema de la *estanflación* y el desempleo, esto es, como una necesaria estabilización de los mecanismos de funcionamiento de la economía capitalista, rápidamente se constituiría en proyecto global de transformaciones estructurales.

La doctrina neoliberal surgida durante décadas precedentes posibilitaba una empresa de tales dimensiones, pues como aquí se ha dicho, no se estaba en presencia simplemente de una "técnica de regulación" sino de un proyecto integral, cuyo proyecto filosófico político consistía en el restablecimiento de un *orden genuinamente capitalista*. La explicación a los problemas del crecimiento, o de la inflación, o del déficit fiscal, si bien es tratada desde una perspectiva "técnico económica", encuentra en la doctrina neoliberal argumentos éticos y de filosofía política. En ese sentido, el neoliberalismo habría de inscribirse dentro de lo que fue definido en la década de 1970 como la "revolución conservadora".

Tal revolución adquirió su mayor significación inicial con la derrota electoral del laborismo inglés y el ascenso al gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, quien gobernaría durante un período que se prolongaría durante toda la década de los ochenta (1979-1990). El *thatcherismo* representó la primera experiencia de implantación de la política neoliberal en el capitalismo central. La influencia de los intelectuales neoliberales y de sus fábricas de pensamiento fue evidente. Milton Friedman se convirtió en uno de sus consejeros y el Instituto de Asuntos Económicos de Londres, primer *think tank* neoliberal de Gran Bretaña, en su consultor.

Tras el velo de lucha contra la inflación, de reducción del déficit fiscal y de la recuperación de las condiciones de rentabilidad del capital británico, se emprendió en Gran Bretaña una política sistemática de flexibilización laboral, de privatización (en las industrias del carbón, los ferrocarriles, las líneas aéreas, entre otros) y de desmonte de las principales instituciones del

bienestar (principalmente en educación y en salud). Así mismo, se adelantó una fuerte ofensiva contra las organizaciones sindicales (consideradas en la doctrina neoliberal como inconvenientes monopolios del mercado de trabajo) tendiente a su debilitamiento y derrota.

En Estados Unidos, tras el triunfo electoral del conservador Ronald Reagan, se inició la primera fase (1981-1989) de la implantación de la política neoliberal en ese país. A diferencia del neoliberalismo ortodoxo del *thatcherismo*, en el caso de la política de Reagan se habló de una síntesis (contradictoria, desde la perspectiva de los instrumentos de política económica) entre el monetarismo neoliberal (política de control inflacionario) y la economía del lado de la oferta (política de incentivos al capital), que dio lugar a lo que fue caracterizado como la *reaganomics*. También en el gobierno de Reagan, Milton Friedman fungiría como uno de sus asesores, junto con Arthur Laffer<sup>29</sup>, al tiempo que la Fundación Heritage, reconocido *think tank* conservador, se constituiría en el principal consultor de esa administración.

La síntesis neoliberal-neoconservadora de los gobiernos de Thatcher y Reagan se constituyó en la plataforma de proyección de nuevos proyectos neoliberales a escala mundial, así como en bastión –en nombre de la libertad– de la lucha contra el “comunismo internacional”. Con las derrotas electorales de las coaliciones socialdemócratas y el ascenso de nuevas coaliciones lideradas por partidos conservadores, el ataque contra el proyecto del Estado benefactor se extendió a toda Europa en la década de 1980. De proyecto intelectual, el neoliberalismo había pasado a convertirse en movimiento político en el gobierno. Los últimos bastiones socialdemócratas –aún en el gobierno– cederían paulatinamente a las políticas neoliberales. La nueva fase capitalista se caracterizaría por la implantación sistemática y relativamente estable del modelo económico neoliberal independientemente de los colores del gobierno de turno.

En los años noventa del siglo pasado, la formulación del proyecto socialdemócrata de la *tercera vía* daría cuenta de esa situación. Se trata de la renuncia al proyecto reformista del Estado de bienestar, por una parte, y de la gestión de la crisis de los proyectos neoliberales, por la otra, sin producir una ruptura con éstos. Los proyectos de *tercera vía* son hoy día, en lo esencial, continuadores de las transformaciones neoliberales. De una estrategia de reforma social, el acento ha pasado a situarse actualmente en las estrategias de modernización y de innovación. En ese aspecto, se aprecia, desde una presunta posición de izquierda, un desplazamiento de las políticas de demanda hacia las políticas de oferta y un desplazamiento de las políticas de reforma hacia las políticas de ordenamiento de los mercados financieros, con lo cual se busca desestatizar la economía y la sociedad y, de esta manera, poner un mayor énfasis en la responsabilidad individual. Si se nada a favor de la corriente es posible incidir sobre su dirección y su velocidad, pareciera ser la consigna, por ello, las políticas de la tercera vía no difieren en lo sustancial de las políticas neoliberales, convirtiéndose en apenas un paliativo. Dichas políticas pueden definirse como una síntesis de postulados de algunas tradiciones socialdemócratas con formulaciones liberales y neoliberales, por lo cual se puede decir que las propuestas de la tercera vía representan, hoy en día, el fin de los proyectos socialdemócratas como proyectos de reforma<sup>30</sup>.

Con el derrumbe de los proyectos del *socialismo realmente existente* en Europa oriental y la ex Unión Soviética, las condiciones para la expansión mundial del neoliberalismo fueron supremamente favorables. Ya no se trataba simplemente de su implantación en el mundo capitalista. Un nuevo espacio geográfico había quedado abierto: con los procesos de “transición a la economía de mercado” en esas economías, el neoliberalismo se convertiría también allí en la doctrina predominante.

#### FUNDAMENTOS DE LA CRÍTICA NEOLIBERAL Y PROPUESTAS NEOLIBERALES DE REFORMA

Al finalizar la década de 1980, el discurso neoliberal centró sus críticas en el impacto que sobre las condiciones globales de reproducción del capital habría provocado la regulación estatal de la economía, señalando, en particular, la ruptura del equilibrio entre los factores productivos de la reproducción y la política de redistribución improductiva impulsada por el Estado. En su lugar, debía abrirse espacio a una transformación espontánea del mercado capitalista a través de la eliminación de los mecanismos intervencionistas de Estado, los cuales –se consideraba– amenazaban la capacidad de rendimiento de la sociedad capitalista.

La dirección errónea del proceso de acumulación por parte del Estado, a través de la política de transferencias sociales y las políticas de redistribución del ingreso (vía gasto público), la protección a ciertas actividades económicas del sector privado (con subsidios, aranceles, etc.) con sus correspondientes regulaciones y definiciones legales (la regulación social y las limitaciones al libre ejercicio de los derechos de propiedad, entre otros) habrían creado formas de comportamiento y mentalidades que, a la postre, se habrían convertido en una carga para la producción de riqueza social y en un obstáculo para su posterior desarrollo; por esa razón, de no introducirse transformaciones estructurales, se podría pronosticar una profundización de la crisis del sistema capitalista.

Si, durante un período importante del desarrollo capitalista, el intervencionismo del Estado sobre la reproducción del capital y el surgimiento de mecanismos de regulación se consideró como un factor estabilizador de la formación social capitalista, ahora –en una concepción neoliberal radical– ello aparecía más bien como el producto de una clase política corrompida y de una burocracia estatal ineficiente que habrían conformado un gigantesco e inoperante sistema de regulaciones legales y administrativas para favorecer sus intereses elitistas, enriquecerse y, a través del Estado social, construir una clientela social que les servía de instrumento legitimador.

#### LINEAMIENTOS GENERALES DE LAS PROPUESTAS NEOLIBERALES DE REFORMA

Mediante la erradicación de esas estructuras parasitarias, a las cuales hacía referencia unas líneas arriba, se trataría de acceder a un nuevo estadio de prosperidad económica y

de acelerada acumulación de capital. La opción se encontraría en la promoción del individualismo económico, introduciendo una amplia y profunda transformación de la sociedad. Esto se haría de la siguiente manera:

En primer lugar, se trataría de eliminar los obstáculos legales (del derecho laboral individual y colectivo) a los tiempos y las condiciones de trabajo, nociones que estaban insertas dentro de las transformaciones tecnológicas y organizativas del proceso de producción de mercancías. La “flexibilización” de las relaciones laborales se comprendía como un componente fundamental para superar las desventajas competitivas que generaba el intervencionismo estatal y sindical, facilitando, a partir de los presupuestos de la economía de libre mercado, la redefinición de las modalidades de inserción de las economías capitalistas en la economía mundial, caracterizada en ese entonces por una tendencia creciente a la internacionalización de los mercados y a la globalización de los procesos de producción<sup>31</sup>.

En segundo lugar, se trataría de reestructurar y desarrollar a fondo el sector de la prestación de servicios conforme con los criterios de mercado. El hecho de que los individuos no tengan el derecho de disponer sobre parte de sus ingresos (por ejemplo, aquella transferida al Estado en la forma de aportes o deducciones) y que estén sometidos a decisiones colectivas (por ejemplo, aquellas de política social) no sería racional ni estaría acorde con una época de necesaria individualización de los intereses. Solamente la disposición privada sería la garantía para un uso racional de la riqueza y de los recursos utilizados<sup>32</sup>.

En tercer lugar, el Estado debería concentrarse, junto con sus tradicionales funciones de provisión de seguridad y de garantía al ejercicio del poder, en posibilitar las condiciones de la competencia nacional y fomentar la capacidad competitiva de la economía nacional en los mercados internacionales. No se trata, como a veces erróneamente se interpreta, de un Estado mínimo, sino más bien de adecuar su papel y sus funciones a las exigencias del proceso de acumulación capitalista en las nuevas condiciones<sup>33</sup>. En otras palabras, se trataría de recuperar para la economía privada todas aquellas estructuras que tuvieron que ser concedidas para al establecimiento —durante varias décadas— del consenso keynesiano. La nueva fase de acumulación capitalista exigiría estructuras propias que superasen definitivamente las construidas durante la fase fordista de acumulación de capital. Aunque ello parece sencillo, si se consideran las pragmáticas definiciones y la seguridad con que se introducen por parte de los gestores del proyecto neoliberal, sin duda se asistió a un proceso plagado de contradicciones tanto en su lógica interna como en el contexto nacional e internacional en el cual se ha desenvuelto.

Considerando lo anterior, el proyecto neoliberal de reestructuración capitalista se concentra esencialmente en la generación de regresivos procesos redistributivos de ingreso, con el propósito último de incrementar los fondos de acumulación al tiempo que se restringen aquellos de consumo de la población.

ALCANCES DEL MODO DE PRODUCCIÓN FORDISTA  
Y DEL "ESTADO BENEFADOR"

En la fase fordista de acumulación, los asalariados lograron desarrollar, aunque en forma desigual y diferenciada, elementos para un control social de la producción y una relativa transformación de las condiciones de vida. La consolidación de ciertas formas del salario social, junto con los avances logrados por la contratación colectiva, incidieron en forma significativa sobre la estructura social. El surgimiento del Estado benefactor, entendido como una conquista de los trabajadores en su lucha contra el capital, permitió la generación de procesos redistributivos progresivos de ingreso en favor de sectores de la población económicamente inactiva (pensionados, estudiantes, etc.) y la prestación de una serie de servicios que antes se encontraban en manos del sector privado y de la Iglesia.

Sobre esos ingresos, que provenían de los impuestos, las deducciones y las transferencias, así como sobre sus posibles beneficiarios, se decidía políticamente. El gasto público social se convertiría en un importante instrumento para estimular la demanda y, junto con las inversiones públicas, posibilitaba incidir sobre la dirección de los procesos de acumulación. La política social del Estado era, en ese sentido, un elemento estabilizador del crecimiento económico y un instrumento para contrarrestar los efectos del comportamiento cíclico de la economía. Como lo señalan Bischoff y Detje, se logró la relativa estabilidad política y social del sistema, la cual se reproducía mediante una política estatal de reformas y un comportamiento reformista de sectores de la clase obrera orientado a lograr esas reformas.

Desde una perspectiva marxista de análisis, el Estado benefactor representaría un asimétrico compromiso de clase y una integración parcial de la clase obrera a la sociedad capitalista; compromiso asimétrico por cuanto la representación social de intereses de la clase capitalista es estructuralmente superior a la representación de los intereses de la clase obrera, integración parcial por cuanto el movimiento obrero, aún bajo una dirección no revolucionaria, aspira a ir más allá de la sociedad capitalista<sup>34</sup>.

El Estado social amplió, mediante transferencias monetarias, la capacidad adquisitiva de economías domésticas, aunque a través de ellas se redujo el volumen de ingresos primarios a distribuir (una parte del ingreso nacional va en forma directa, a través de los aparatos estatales, al consumo final). Al mismo tiempo se lograron significativos impactos sobre la realidad: la estructura social fue afectada por el acceso de "trabajadores independientes" a algunos servicios, el surgimiento de algunas instituciones e infraestructuras públicas incidió sobre las condiciones promedio de vida de la población y parte del consumo final apareció como una transferencia real a las economías domésticas. En ese sentido, se pueden mencionar los programas de construcción de vivienda, las inversiones en educación, salud, recreación, etcétera, a cuyos servicios se podía acceder en forma gratuita o con tarifas subsidiadas.

En las economías del capitalismo periférico, si bien no se puede hablar, en sentido estricto, de un Estado social, considerando, por ejemplo la cobertura en la prestación de los servicios, sí han existido elementos constitutivos del Estado benefactor. No se puede

desconocer el desarrollo de una infraestructura para la prestación de servicios educativos, de salud y seguridad social e incluso en el campo de la recreación y la cultura, así como tampoco se podría negar la existencia de programas de vivienda, pues si no hubiese sido así no se entendería por qué muchos sectores de la clase obrera y el movimiento popular se han enfrentado a su desmonte y privatización.

Por otra parte, si se supone una derivación económica del Estado benefactor, se pueden considerar dos ámbitos de reflexión:

El Estado social depende, en principio, del proceso de producción de valores en la sociedad y de su forma predominante: la producción capitalista. Aunque las estructuras estatales y sus costos son condiciones del proceso de valorización del capital, el Estado no determina la forma y el volumen de la producción de valores, a no ser que participe directamente en los procesos productivos.

Antes de configurarse la magnitud definitiva del consumo privado (de los trabajadores), se desarrolla una cadena de distribución primaria y de redistribución de los valores producidos: La economía del Estado se conforma principalmente con base en la transferencia de parte de los valores totales producidos en la forma de impuestos directos al capital y de impuestos indirectos al consumo, mientras que otra parte corresponde a las deducciones por concepto de seguridad social y a impuestos directos al trabajo, cuya renta supere determinados niveles (por ejemplo, la llamada retención en la fuente). De esa forma, el ingreso de las economías privadas domésticas se encuentra en función tanto de la distribución primaria del ingreso entre salarios y ganancias en el sector privado, después de impuestos y deducciones, como de los ingresos de los trabajadores del Estado, después de deducciones, y de las transferencias monetarias a los pensionados y otros grupos de la población (especialmente en los países capitalistas desarrollados) como los desocupados, minusválidos, estudiantes, practicantes, etc. La suma de esos ingresos conforma el ingreso total de las economías privadas (de los trabajadores), el cual, junto con las transferencias reales del Estado (educación, salud, seguridad social, etc.) conforma el consumo definitivo de esas economías; en igual sentido, parte de la economía del Estado se transfiere al proceso de producción de valores en la forma de subsidios y subvenciones.

En definitiva, las estructuras del Estado social aparecen interviniendo en las relaciones de distribución de los individuos y sus economías, las cuáles muestran diferencias cuantitativas, pero ninguna determinación de clase. En ese sentido, el Estado dejaría de ser neutral, en franca desatención del principio de la *equivalencia estricta*, esto es, de la distribución del valor en función de la productividad de los agentes que participan en el proceso de su producción. El Estado aparecería favoreciendo a los "ineficientes" (los trabajadores) al transferirles ingreso y castigando a los "eficientes" (los capitalistas) al despojarlos de parte de su ingreso; es decir, el Estado sería instrumentalizado en favor un polo de la contradicción capital-trabajo. La comprensión de Estado benefactor radica, precisamente, en mostrar que él también se encuentra estructurado en un sentido de clase, aunque esté alejado de la producción y la reproducción de valores y, en consecuencia, de la producción y la reproducción de la relación social capitalista.

## LA CRÍTICA NEOLIBERAL AL “ESTADO BENEFADOR”

El neoliberalismo pretende mostrar que la intervención del Estado benefactor en las relaciones de distribución es la causa de la configuración de “segmentos parasitarios” en la sociedad; que ese tipo de Estado condujo al surgimiento de una mentalidad que busca en él la solución a los problemas de destinos individuales y la satisfacción de egoísmos de grupos privilegiados, al tiempo que deja abierta la posibilidad de potenciar esas pretensiones en forma ilimitada o restringida por el acceso que se tenga a esa política de redistribución.

La ruptura del principio de la equivalencia estricta (igualdad de oportunidades) y su desplazamiento por políticas distributivas y redistributivas (igualdad de resultados)<sup>35</sup> habría eliminado la conciencia del costo y producido una disposición parasitaria sobre la riqueza social que habría tenido como resultado la consolidación de una “mentalidad del aseguramiento” y el desarrollo de un “sistema de la irresponsabilidad organizada” que se fundamentaría en una cada vez mayor apropiación de la riqueza social y en nuevas formas de la explotación. “La pretensión de hacer trabajar a otros para sí [...], se convierte en un peligro masivo: no es la explotación de arriba, sino la de al lado. Ya no son los ricos los que explotan a los pobres [...]. Son los perezosos, quiénes explotan a los diligentes”<sup>36</sup>. Si a ello se agregara el crecimiento de una burocracia estatal, interesada en su propia vida, en la preservación de sus posiciones en el aparato del Estado y enemiga de la innovación y la modernización, no cabría duda, en la comprensión neoliberal del Estado social, que se requeriría una reestructuración a fondo del papel y las funciones del Estado capitalista, lo cual supone, como es obvio, redefinir los ámbitos de la economía pública (estatal) y de la economía capitalista privada. Se trataría de definir si las mercancías, los servicios y los ingresos se encuentran subordinados al capital privado y, en consecuencia, a sus criterios de rentabilidad, o si están organizados como tareas del Estado. En ese aspecto, queda claro que la ofensiva neoliberal no sólo busca una superación de los “segmentos parasitarios” generados por el Estado capitalista, sino que también intenta replantear a fondo las relaciones de distribución y, de esa manera, inducir una reorientación de los procesos de acumulación. La distribución de la riqueza social, la organización del sistema social del trabajo y la disposición sobre el tiempo libre deberían subordinarse al principio de la equivalencia estricta; es decir, al principio del rendimiento y la productividad de los factores.

Estos propósitos políticos se han venido concretando a lo largo del proceso de transición y consolidación de una nueva fase de acumulación capitalista. Los cambios operados en las fuerzas productivas como resultado del progreso técnico-científico (la revolución informática y de las telecomunicaciones, su aplicación a los procesos productivos y de prestación de servicios, la biotecnología e ingeniería genética, la sustitución de materiales, entre otros), la profundización de la competencia en el capitalismo transnacionalizado, acompañada de una recomposición del orden económico y político mundial, han presionado la reformulación de las formas de incidencia sobre los procesos de acumulación interna y las modalidades de inserción de las economías nacionales en el sistema de división internacional capitalista del trabajo. En lo fundamental,

se ha tratado de liberar recursos de acumulación que permitan responder a las tendencias de esa nueva fase de acumulación. Una parte importante de esos recursos debe provenir precisamente de la reforma del Estado.

Los lineamientos de tal reforma se han adelantado a través de los procesos de privatización, de descentralización, de reestructuración de las finanzas públicas (en la doble perspectiva ingresos-gastos) y de la reforma político-administrativa.

#### PROBLEMAS DE LA CRÍTICA NEOLIBERAL AL "ESTADO BENEFACTOR"

La crítica neoliberal al Estado benefactor, al tiempo que se soporta en una interpretación distorsionada de las realidades sociales producidas durante la fase del consenso keynesiano de acumulación, contiene elementos válidos que resultan de los problemas de la construcción del Estado social en el capitalismo tardío, incluyendo el Estado del capitalismo periférico.

Por un lado, no se puede afirmar, en sentido estricto, que el Estado benefactor haya provocado cambios tan radicales en la distribución y redistribución del ingreso en sociedades capitalistas como para producir una nivelación social que supere las diferencias de clase tanto en los países capitalistas desarrollados como en los países del capitalismo periférico, aunque ciertamente se lograron mejorar las condiciones de vida. Los incrementos en la productividad del trabajo y el tránsito a la producción en serie (en masa), acompañados del correspondiente patrón masivo de consumo, posibilitaron que los trabajadores tuvieran acceso a una serie de mercancías y servicios a los que antes era imposible acceder. No obstante, si se considera que las condiciones de vida y la satisfacción de necesidades poseen un carácter histórico, es decir, que cambian a medida que las condiciones de la producción y de la productividad del trabajo cambian, se podría afirmar que ese mejoramiento es relativo en economías capitalistas desarrolladas y muy cuestionable en las economías del capitalismo periférico. La diferencia en los niveles de ingreso en las primeras es notoria y en las segundas más bien se acentúa. La tendencia histórica del capitalismo en este aspecto consiste en concentrar el ingreso en los deciles más ricos de la población.

De la misma forma, si el capitalismo se entiende como la formación social que predomina internacionalmente, esas diferencias que se manifiestan en las economías nacionales adquieren dimensiones gigantescas al considerar la creciente brecha entre el norte desarrollado y el sur periférico (sin desconocer la existencia del sur en el norte, y del norte en el sur). De la misma manera se puede afirmar que no es verificable que el capitalismo no haya operado de acuerdo con el principio de la equivalencia estricta, como lo afirman los neoliberales. La persistencia de tendencias a la concentración del capital y de la riqueza a nivel nacional e internacional, por una parte, y la acumulación de miseria y de pobreza – con nuevas modalidades históricas de su expresión –, por la otra, sigue actuando como una ley del desarrollo capitalista. Igualmente, son los obreros y los empleados quienes sostienen con impuestos (directos e indirectos) y deducciones a sus ingresos la mayor parte del Estado benefactor, por lo que no se podría afirmar, como lo hacen los

neoliberales, que la “pretendida” nivelación de ingresos a través de los efectos redistribuidores del gasto provendría principalmente de la actividad empresarial o del impuesto a sus propiedades.

Las transferencias recibidas por los trabajadores, en sus distintas modalidades, son más bien una especie de “devolución” para contrarrestar la difícil situación social en que se encuentran. No sucede lo mismo con los empresarios capitalistas, quienes disfrutaban de subsidios y subvenciones a sus actividades y no pagan impuestos en relación directamente proporcional a su patrimonio. En ese sentido, el llamado Estado benefactor ha operado en realidad, como ya se decía, para profundizar las diferencias sociales.

Por otro lado, el neoliberalismo señala evidentes fallas de construcción del Estado benefactor, como ya se anotó. Tales fallas se expresarían, entre otros, en los siguientes niveles:

- a) El Estado se convirtió, en parte, efectivamente, en una de las principales fuentes de enriquecimiento de sectores de la burocracia estatal. La historia de la contratación de obras públicas, de adquisición de insumos y bienes de capital y de diferentes tipos de servicios es la historia de jugosos negociados en favor de directivos de la burocracia, que por lo regular provienen del sector privado, mantienen importantes vínculos y adelantan esos “negocios” con ese sector. En ese sentido, importantes ingresos captados por el Estado han cumplido una función de acumulación ilícita en tanto que han revertido al sector privado o han servido para que directivos burócratas entren al mundo del capital. Esa es, sin embargo, una faceta de la corrupción en la que no se enfatiza suficientemente en el alegato del neoliberalismo contra el Estado<sup>37</sup>.
- b) Los directivos de la burocracia del Estado realizaron importantes concesiones colectivas (mediante convenciones de trabajo) e individuales (a través del lucro personal) a sectores reformistas y “oportunistas” del movimiento obrero, para contrarrestar eventuales oposiciones a sus negociados e incorporarlos directa o indirectamente al saqueo del presupuesto. Esa no ha sido, empero, una postura generalizada del movimiento obrero; en él se debe reconocer la existencia de sectores que mantuvieron una posición de defensa del presupuesto público y de los intereses de la población en general.
- c) El Estado se convirtió en un botín burocrático en expansión, y de generación de puestos hacia la consolidación de una clientela organizada, especialmente allí donde no fue posible la construcción de un Estado y una burocracia racional. Ese es especialmente el caso de las economías del capitalismo periférico, en donde la clientela estatal ha respondido más bien a los intereses de los partidos políticos gobernantes, convirtiéndose en un instrumento de reproducción del orden establecido. La crítica neoliberal no señala que muchos de quienes aparecen como críticos del clientelismo son representantes de los mismos partidos políticos que han agenciado desde el Estado la construcción de esas clientelas políticas. Tampoco se reconoce que sectores del movimiento obrero enarbolaban las banderas de la carrera administrativa como una de las formas de contrarrestar el clientelismo organizado.
- d) El Estado muestra, sin duda, serias deficiencias en la prestación de sus servicios y efectivamente se caracteriza también por la ineficiencia en algunas actividades. No

obstante, aunque la crítica neoliberal asocia dicha ineficiencia con la corrupción y la clientela, no se detiene en el estudio de sus orígenes, que se encuentran precisamente en la instrumentalización del Estado para responder a específicos intereses capitalistas particulares y a sus partidos políticos.

Por lo anterior, aunque la crítica neoliberal señala manifestaciones de la crisis del Estado, su verdadero propósito no apunta, como ya había anotado, a la superación de esos fenómenos, sino a tomarlos como justificación y utilizarlos para adelantar proyectos de redistribución regresiva del ingreso a través de la desregulación, la privatización y la flexibilización. Justamente ahí se sitúan las bases de la oposición política de derecha contra el Estado social, la cual, en cierta medida, ha tomado la iniciativa respecto de las fuerzas de la izquierda, que no han podido construir una alternativa consistente a las contradicciones del Estado benefactor.

Si se tratara de indagar acerca de los “segmentos parasitarios” generados por el Estado benefactor no habría que buscarlos en los ingresos y las transferencias de los trabajadores, como pretenden los neoliberales, pues si se pretendiese operar de acuerdo con el principio del “derecho igual”, de la libertad, de la igualdad y de la justicia social, es decir, de los principios de la sociedad capitalista que los neoliberales dicen representar, ello significaría, respecto de los impuestos y las deducciones para seguridad social, que cada uno debería aportar en función de su capacidad de rendimiento, esto es, en forma progresiva con relación al ingreso, siendo esta la forma en que se obtendrían los elementos para una conformación “justa” del sistema impositivo y de transferencias. Ahora bien, en realidad está sucediendo lo contrario: se le reducen los impuestos al capital y los grandes patrimonios cuentan con un tratamiento preferencial<sup>38</sup>.

#### LOS SILENCIOS DE LA CRÍTICA NEOLIBERAL

Hasta el momento se ha visto que la crítica neoliberal se concentra en la crítica al Estado benefactor, no obstante, ésta deja de lado, seguramente en forma consciente, tres aspectos centrales del manejo del presupuesto estatal en la orientación de procesos de acumulación:

Primero, el papel desempeñado por el sistema de subvenciones y subsidios al capital durante la fase del consenso de acumulación.

Segundo, los costos del proceso de endeudamiento público y su efecto favorable al desarrollo de otros sectores de actividad económica del capital, especialmente del sector financiero.

Tercero, los crecientes gastos en seguridad y defensa para la preservación del orden establecido.

Dichos aspectos indican la visión sesgada de la reivindicación del principio de la equivalencia estricta y muestran que mientras éste se exige para el Estado social, no sucede lo mismo para la actividad privada capitalista. En efecto, si se piensa en los costos que le han representado al Estado el fomento y la protección del capital, apareciendo incluso

como “salvador” en momentos de quiebras y concordatos, o lo que ha significado el servicio de la deuda pública, no cabe duda de que se trata de montos sensiblemente superiores a los erogados por concepto de gasto social.

Si bien el neoliberalismo pretende, por un lado, el desmonte de subsidios, subvenciones y protecciones arancelarias al sector privado capitalista al anunciar el tránsito hacia un régimen de “libre mercado”, lo cierto es que sus verdaderos alcances son cuestionables, ya que tal desmonte no se adelanta con cargo a ese sector. Lo que se ha impuesto en realidad es un replanteamiento de las relaciones de los capitalistas entre sí, más no de la relación social capitalista en general.

El costo lo asume la sociedad en su conjunto: Primero, porque la eliminación de subsidios y subvenciones conduce a favorecer en la práctica a los capitalistas más “fuertes” —los monopolios nacionales y transnacionales—, a quienes se les facilita responder a las exigencias de la competencia, bien sea por sus “propios” medios o sobre la base de una reagrupación de la estructura y la composición del capital a costa de los más “débiles” (pequeños y medianos empresarios). En ese sentido, se observa un proceso aparentemente contradictorio: al tiempo que se estimulan procesos de concentración, se generan tendencias a la descentralización del capital, expresadas en la satelización, la cual supone su integración en el circuito global de la reproducción capitalista, generando modalidades sutiles de dependencia de unos capitales (los pequeños y medianos) frente a otros (monopolios nacionales y transnacionales) y a la informalización (esta última, aunque se presenta como la concreción generalizada de la “libre iniciativa”, expresa en verdad un deterioro de las condiciones generales de vida). En segundo lugar, también se puede afirmar que el costo es asumido por el conjunto global de la sociedad por cuanto los ingresos que deja de percibir el Estado al reducir los aranceles son compensados con tributos a la población, especialmente con aquellos de carácter indirecto.

El neoliberalismo excluye de su análisis, como ya se dijo, los grandes tributos realizados a través del presupuesto público estatal al capital financiero y, con ello, su contribución a la expansión de la oligarquía financiera. El pago de los servicios de la deuda externa e interna no sólo se ha convertido en una carga para la sociedad, especialmente para los trabajadores, principales financiadores del presupuesto, sino que ha conducido a una inusitada expansión de los sectores financieros nacionales y transnacionales, lo cual favorece la autonomización de la acumulación de capital-dinero y capital de préstamo y estimula la consolidación de una actividad en esencia parasitaria, que no arriesga nada en la producción de riqueza material y cuyo resultado ha sido, más bien, la expansión y el fortalecimiento de los mercados de capitales y de una verdadera “bancocracia” —expresión máxima de los actuales poderes del capital—, expansión que ha tendido hacia lo que algunos han definido como las “burbujas financieras”.

Peró el neoliberalismo no se satisface con los recursos que transfiere el crédito público a la oligarquía financiera. Su concepción de crecimiento económico se fundamenta en la generación de nuevos ciclos especulativos al pretender despojar al Estado de recursos

provenientes de las deducciones para seguridad social y de fondos, hasta hace poco manejados por el capital productivo, provenientes de las cesantías de los trabajadores o de sus aportes al financiamiento de las pensiones.

Por otra parte, las tesis neoliberales no cuestionan la tendencia al incremento del gasto militar, que también se ha convertido en otro de los "segmentos parasitarios" generados por el Estado capitalista. Dicho gasto, además de ser improductivo desde la perspectiva de la creación de riqueza social, ha sido otra de las fuentes de enriquecimiento de la alta burocracia estatal, en este caso de la burocracia militar o de los civiles vinculados a la producción y distribución de armamentos. El gasto militar es otra de las formas de apropiación de la economía del Estado para responder a los intereses del sector capitalista privado nacional o transnacional y para imponer, a través de los instrumentos coactivos del Estado, el proyecto neoliberal de acumulación capitalista. A través de él se objetiviza la tendencia al autoritarismo, a veces disfrazada, que encarnan los proyectos de distribución regresiva del ingreso.

Todo lo anterior lleva a pensar que la crítica del neoliberalismo contra los "segmentos parasitarios" generados por el Estado capitalista no tiene en realidad el propósito de su superación, entre otras cosas por cuanto éstos son inherentes a la reproducción del capital. El neoliberalismo genera nuevas modalidades del parasitismo del capital, que unidas a las ya existentes, cuestionan su capacidad de representar una alternativa histórica para la sociedad y el ser humano.

En esas condiciones, el alegato neoliberal en favor de la "libre empresa" y de la libertad económica parece ser el alegato en favor de un nuevo fetiche con el que se busca la consolidación de un nuevo régimen de dominación y explotación, instrumentalizando, además, la desconfianza manifiesta de los trabajadores frente al Estado, cuyo origen, como se ha dicho, se encuentra en la misma gestión del capital. La construcción del orden neoliberal, entendido en la relación del orden político, el orden económico y el orden social, según se anotaba al examinar algunos de los fundamentos teóricos del neoliberalismo contemporáneo, pretende ubicar el debate en el exclusivo terreno del derecho positivo, incluso elevándolo a norma constitucional. De esa forma, la crítica al capitalismo se ubica en el capitalismo mismo, entendido éste como orden natural. La posibilidad de superarlo aparece en contravía de las leyes naturales y del derecho que pretende ordenarlas.

Sin duda alguna, los neoliberales han logrado una importante ventaja en la realización de sus propósitos, ya que han sabido utilizar en su favor las tendencias a la modernización que impone la reproducción capitalista junto con la preservación y la reivindicación de los valores básicos de la formación social sustentada en la propiedad privada capitalista. Por eso hoy aparecen como los abanderados del progreso y han avanzado en la creación de una base social para su proyecto que no se limita exclusivamente al capital. Sectores de los asalariados vinculados a la producción con base en tecnologías modernas, sectores de la llamada economía informal y estratos medios de la población han sido incorporados a la estrategia neoliberal, reconociéndole racionalidad y validez.

## ITINERARIO DEL PROYECTO NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA

La implantación del proyecto neoliberal en América Latina guarda una estrecha relación con las tendencias de la política neoliberal hasta aquí descritas. No obstante, el itinerario neoliberal posee varias particularidades que resultan de los rasgos singulares de la formación social, de la trayectoria del proceso económico, de las configuraciones del régimen político, de la condición de dependencia frente a Estados Unidos y, por tanto, de la percepción imperialista de que se trataba de un territorio en disputa que no se podía ceder a la “avanzada mundial del comunismo”. No es casual que la llegada del neoliberalismo en América Latina se inscriba dentro de una “cruzada anticomunista internacional”.

El proceso de consolidación de las concepciones neoliberales en América Latina ha atravesado varias etapas. Durante la segunda mitad de la década de los años sesenta se observan las primeras tendencias en favor de la doctrina neoliberal ante los evidentes signos de crisis del proyecto de acumulación sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones, cuyo fundamento teórico había sido formulado por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en el marco de la recepción, en la periferia capitalista, de las tesis del keynesianismo. Con excepción de la variante desarrollista de Brasil, el neoliberalismo no logró consolidarse como alternativa de superación de los fenómenos de crisis, ello debido a la existencia de condiciones políticas desfavorables. Hacia la segunda mitad de los años sesenta del siglo pasado se observaba, más bien, por un lado, un resurgir del movimiento democrático y revolucionario que, influido por los primeros resultados de la revolución cubana, abogaba por alternativas de desarrollo que superaran las relaciones de dependencia frente a las potencias capitalistas, especialmente los Estados Unidos, reivindicando una industrialización autónoma y sustentada en el sector estatal de la economía y, por el otro, la formulación de proyectos reformistas de contención del creciente malestar social en los países latinoamericanos, proyectos que suponían una mayor ingerencia del Estado en la orientación del proceso de desarrollo capitalista.

### EL NEOLIBERALISMO DE LAS DICTADURAS MILITARES

Las primeras experiencias neoliberales lograrían imponerse con la irrupción de las dictaduras militares en los países del Cono Sur, inicialmente con el golpe militar fascista del general Augusto Pinochet en Chile en 1973, que puede considerarse como la primera experiencia neoliberal a nivel mundial. Con la asesoría de Milton Friedman, la dictadura militar convirtió a Chile en un laboratorio de experimentación de la política neoliberal, la cual se extendería luego a las dictaduras en Uruguay, Argentina y Bolivia. En estos casos, y en otros donde, manteniéndose la fachada de la democracia burguesa, se asistió al fortalecimiento de elementos autoritarios del régimen político como en Colombia, el neoliberalismo se inscribió dentro de la estrategia de los Estados Unidos para recuperar

posiciones perdidas en América Latina en la década precedente, respondiendo así a los intereses del capital transnacional y de los grupos económicos “nativos”.

La estrategia neoliberal de los años setenta se articulaba con las nuevas exigencias del proceso de acumulación a nivel mundial que, presionado por la crisis de la fase fordista, exigía un acondicionamiento del sistema de división internacional capitalista del trabajo a las nuevas tendencias de la reproducción. En ese sentido, se trataba de promover la transnacionalización de las economías y la desnacionalización de los Estados del capitalismo periférico, estimulando formas de industrialización satelizada o deslocalizada que respondieran a circuitos productivos internacionales. Para ello se requería la introducción de contrarreformas económicas que facilitaran el flujo del capital productivo y especulativo, redujeran los costos de la fuerza de trabajo, permitieran la libre explotación de los recursos naturales, estimularan la expansión del capital financiero y redujeran los controles y la participación del Estado en la actividad económica.

El neoliberalismo de los setenta se fundamentó en las concepciones monetaristas de la Escuela de Chicago y de la pléyade de tecnócratas latinoamericanos que seguían la doctrina de Milton Friedman. Sus tesis se hicieron aparecer desligadas del contexto político (dictatorial y autoritario) imperante, al enfatizarse su carácter “técnico” e instrumental. De esa forma, se intentaba salvaguardar la tesis neoliberal de que el fundamento de la libertad política estaría en la libertad económica.

#### EL NEOLIBERALISMO FONDOMONETARISTA DE LA DÉCADA DE 1980

La crisis de la economía capitalista mundial (1980-1983) trajo profundas repercusiones para América Latina. Por un lado, puso en evidencia la vulnerabilidad de las economías periféricas que se exponen indiscriminadamente a la competencia internacional al conducir las a un estrangulamiento de su sector externo y mostrar un balance de desindustrialización; por el otro, desencadenó la “crisis de la deuda externa” contratada por las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios<sup>39</sup>.

Dicha crisis se expresaría, igualmente, en el crónico déficit fiscal y en la creciente inestabilidad monetaria y cambiaria, y pondría de manifiesto la primera crisis del patrón de acumulación que el neoliberalismo monetarista pretendía imponer, el cual se sustentaba en la regresiva redistribución del ingreso en el ámbito interno y en la transferencia de recursos de acumulación hacia las potencias capitalistas a través del pago de los servicios de la deuda externa.

Sus repercusiones sociales fueron igualmente dramáticas y se prolongarían durante toda la década de los años ochenta, pues problemas sociales estructurales del capitalismo periférico tales como el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la informalización se acentuarían aún más durante este periodo.

La crisis económica y social condujo a un resquebrajamiento de las dictaduras militares y abrió un ciclo de “aperturas políticas” tendientes a restablecer la democracia burguesa en

el sur de América Latina. Aparentemente se habían producido condiciones para superar el neoliberalismo económico de tipo friedmaniano; no obstante, la posibilidad real de su superación se encontraba limitada tanto por las condiciones del endeudamiento, “contratadas” con la banca transnacional multilateral y privada, como por la misma profundidad de la crisis económica y sus efectos coyunturales, lo cual comprometía la estabilidad de los mecanismos de reproducción del capital, especialmente en el campo de la economía monetaria. Ello llevaría a que, independientemente de las configuraciones de los regímenes políticos, se adoptaran los “programas de ajuste” del Fondo Monetario Internacional. Con esos programas se daría continuidad, en la década de los ochenta, a la orientación neoliberal de la política económica, con una “renovada” fachada tecnística, que aparecía desligada de las tesis de Milton Friedman y de aquellas que habían conducido a la crisis de principios de esa década.

Los programas del FMI impusieron un “ajuste coyuntural” que buscaba generar expectativas estabilizadoras de la economía para encauzarla por la senda del crecimiento económico. Por esa razón, su propósito principal se concentró en una política monetaria y cambiaria que, mediante el control de la oferta monetaria y la reducción de la demanda interna y externa, estabilizara los precios, redujera los galopantes índices de inflación y equilibrara la balanza de pagos y las finanzas del Estado. Esas medidas se acompañaron por una mayor liberalización de las economías latinoamericanas. Como era de esperarse, el ajuste inducido por el FMI agudizó la recesión económica, profundizando su impacto social negativo a tal punto que la década de los ochenta se consideraría como una “década perdida” para el desarrollo de América Latina.

Los efectos de los programas del FMI, acogidos con mayor o menor intensidad en los diferentes países, obligarían a que en el segundo lustro de los ochenta se intentaran algunos programas estabilizadores que matizaban la ortodoxia neoliberal monetarista del FMI. En Brasil, Argentina y Perú se introdujeron, por ejemplo, los planes cruzado, austral e Inti respectivamente, con distintas variantes y disímiles resultados.

#### EL NEOLIBERALISMO LEGITIMADO ELECTORALMENTE

Al finalizar la década de los años ochenta, los proyectos neoliberales habían logrado importantes avances desde la perspectiva de los intereses de sus gestores y de los principales beneficiados, esto es, de los grupos económicos nativos y las transnacionales de la producción y del capital-dinero:

1. A pesar de tener contenidos en contravía de la democracia política, lograron legitimarse electoralmente<sup>40</sup>. A diferencia del neoliberalismo de los setenta, impuesto por dictaduras militares, el neoliberalismo de la segunda mitad de los ochenta fue llevado a cabo por gobiernos elegidos en contiendas electorales. No obstante, el ascenso de coaliciones neoliberales no puede identificarse con un mandato popular en favor del neoliberalismo. Entre otras cosas porque en la mayoría de los procesos

- electorales no se debatieron los alcances de la política económica y mucho menos su orientación neoliberal<sup>41</sup>.
2. Se avanzó en la consolidación de un discurso antiestatista, de defensa del “libre mercado” y de la exposición indiscriminada de las economías nacionales a los rigores de la competencia en los mercados internacionales, lo cuál fue elevado a dogma y a “razón de Estado”, especialmente con el concurso de los medios masivos de comunicación controlados por los grupos económicos.
  3. En ese mismo sentido, se contó con el desarrollo de una pragmática “intelectualidad neoliberal” que cumplió dos funciones básicas: primero, demostrar, desde el punto de vista teórico, la necesidad y la viabilidad del neoliberalismo, y segundo, fundamentar ideológicamente que el neoliberalismo era la única y mejor opción en las circunstancias por las cuales atravesaba América Latina. Dicha “intelectualidad” apareció como la avanzada revolucionaria de fin de siglo, mostró tendencias entre los ideólogos de la “línea dura” y los ideólogos de la “línea blanda”, abriendo de esa forma un espectro doctrinario que pretendía ubicar el debate sobre las perspectivas del desarrollo económico y social en un único y exclusivo terreno de futuro: el del neoliberalismo. Tal intelectualidad proviene tanto de viejos liberales como de adeptos más recientes que han sido captados por diversas instituciones del Estado y del sector privado.
  4. A través de un poder que en forma creciente se concentra en el ejecutivo, la existencia de parlamentos débiles y un estilo excluyente, se logró “aislar” a los equipos económicos de los avatares de “la política” y de las presiones sociales directas, haciéndolos aparecer como expertos, neutrales, desligados de los intereses que se mueven dentro y fuera del Estado, solamente preocupados por impulsar el desarrollo económico y social aunque, eso sí, poseedores de un don especial: su fe y confianza en la economía de “libre mercado”. Al respecto señalan Conaghan, Malloy y Abugattas; “Los muchachos visualizaban las decisiones económicas altamente técnicas en naturaleza. Como tales, creían que estas decisiones no debieran estar sujetas a negociaciones y politiquería [...]. Lo importante acerca del enfoque excluyente de los equipos liberales [...] fue la coincidencia de esta perspectiva con su desprecio generalizado por la sociedad civil y el Estado”<sup>42</sup>.
  5. Las formas de oposición democrática y de izquierda pudieron ser desarticuladas en forma pendular, es decir, oscilando entre el uso de la coacción y la fuerza o la incorporación al nuevo “consenso neoliberal”. Ello, unido a los errores de conducción de esas fuerzas opositoras y a la carencia de proyectos políticos consistentes, produjo una tendencia a la relativa desmovilización y atomización del movimiento obrero y popular, lo cual se acentuó con la profundización de la deslaboralización y la informalización del trabajo, que estimula la búsqueda de soluciones individualizadas al impacto del neoliberalismo.

Lo anterior se expresó en forma diferenciada en América Latina. Las eventuales particularidades en los alcances del proyecto neoliberal y la forma como se pudo introducir, se podrían precisar considerando, entre otros, los siguientes factores: “Composición y naturaleza de la coalición política pro-neoliberal; poder relativo de grupos de

oposición, ambos basados en condiciones de clase y partidarias; situación económica específica visualizada por los políticos y sus percepciones de opciones disponibles; estilos de toma de decisiones y actitudes adoptadas por los equipos económicos y sus poderes institucionales<sup>43</sup>.

Si junto con los reseñados avances en la consolidación del proyecto neoliberal se consideran los cambios operados en la economía mundial a finales de la década de los ochenta, no cabe duda de que a principios de los años noventa se encontraban completamente maduras las condiciones para transitar en forma definitiva de los ajustes coyunturales y estabilizadores, prioritarios en los ochenta, hacia las transformaciones estructurales contenidas en el proyecto neoliberal.

En efecto, la forma como se desencadenó la crisis del socialismo en Europa oriental y la antigua Unión Soviética no solo puso en entredicho la posibilidad de opciones alternas a la economía capitalista, sino que pareció corroborar la tesis de que la implantación de economías de planificación e intervencionistas de Estado conduce inevitablemente a la restricción o a la destrucción de la democracia y a la disminución de la productividad del trabajo. En los escombros del muro de Berlín quedarían enterrados millones de destinos humanos, que durante varias décadas pensaron estar construyendo la alternativa al capitalismo. De esos mismos escombros emergió, fortalecido y triunfante, un "coloso" que habría logrado derrotar al "comunismo" y al marxismo, principales amenazas de la llamada civilización occidental: la economía capitalista de mercado, junto con su doctrina económica: el neoliberalismo. También en Europa oriental se vendería en forma rápida la medicina neoliberal, ampliamente conocida en América Latina.

El proyecto neoliberal alcanzó dimensiones universales, consolidándose como opción para el tránsito de la economía mundial bipolar (capitalismo / socialismo) hacia una economía capitalista unipolar policéntrica en disputa de nuevas esferas de influencia (Estados Unidos, Japón, Comunidad Europea)<sup>44</sup>.

#### LA DOCTRINA NEOLIBERAL "LATINOAMERICANA"

Aunque se podrían encontrar algunos antecedentes en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado en los intentos de producir una doctrina neoliberal adaptada a las condiciones de América Latina, lo cierto es que es apenas en la década de los ochenta en donde se observa con fuerza la intención de formular una "corriente latinoamericana" del neoliberalismo. En efecto, los *Chicago boys* de los años setenta se limitaron, por ejemplo, a una reproducción de las tesis de Milton Friedman y a su aplicación mecánica en los países donde lograron abrirse paso<sup>45</sup>.

En los años ochenta, se observa el surgimiento de diversas expresiones intelectuales del neoliberalismo que habrían de complementarse entre sí: Una primera expresión, surgida en el Instituto Libertad y Democracia de Perú, dirigido por Hernando de Soto, poseía un marcado contenido ideológico y contó desde un principio con el apoyo de sectores

intelectuales y políticos de la derecha de ese país. Esta expresión impulsó un “movimiento intelectual y político” en favor del “libre mercado” a nivel continental mediante la organización de foros que lograron reunir importantes sectores de la derecha latinoamericana. De la publicación inicial de la obra *El otro sendero* (Hernando de Soto, 1986), dedicado al estudio del sector informal peruano como motor para el desarrollo de una “economía de libre mercado” en ese país, se transitaría hacia la publicación de una serie de textos que, recogiendo experiencias continentales, pretendían sustentar la viabilidad de la “economía de libre mercado” en América Latina. Entre ellos se encuentran *Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina* (De Soto/Schmidheiny [editores], 1991) y *El desafío neoliberal* (Levine).

Las tesis centrales de esta expresión latinoamericana del neoliberalismo fueron formuladas por de Soto:

Primera, “no han sido las multinacionales extranjeras, ni el proteccionismo del mundo desarrollado, ni el deterioro de los términos de intercambio, ni nuestra herencia cultural latina (sic), las causas fundamentales del resultado pobre en materia económico-social de Latinoamérica, sino que han sido nuestros propios errores en materia de desarrollo económico y social”<sup>46</sup>.

Segunda, “en cualquier país de América Latina en que pueda formarse un equipo liberal suficientemente unido y coherente, que actúe en la vida pública y tenga cuotas de poder relevantes, puede hacerse un cambio profundo en dirección al libre mercado”. “La utilización de los medios masivos de comunicación para transmitir estas ideas es un factor importante”<sup>47</sup>.

Tercera, el nuevo paradigma comprendería los siguientes puntos<sup>48</sup>:

- a) “La creación de una economía de mercado moderna y abierta que garantice la igualdad de oportunidades y genere eficiencia y competitividad”.
- b) “Condición para ello son reglas de juego simples, claras y transparentes, y que puedan aplicarse gracias a instituciones eficientes y competentes”.
- c) “Se requiere una reforma institucional profunda en dos niveles: por un lado, en aquel del manejo práctico de las reglas; por el otro, en el rol (sic) fundamental del Estado en el proceso de desarrollo [...]. Ello supone una desregulación y una amplia desburocratización”.
- d) La fijación y la modificación de las reglas de juego sólo es posible con democracia y un sistema adecuado de “frenos y contrapesos”.

Otra expresión intelectual es representada por Bela Balassa, Gerardo Bueno, Pedro Pablo Kuczynski y Mario Simonsen, quiénes con su obra *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina* (1986)<sup>49</sup> formularon, desde una perspectiva “técnica” y aparentemente desideologizada, las bases del actual proyecto neoliberal, y propiciaron una intensa discusión en América Latina sobre la orientación que debería imprimirse al modelo económico<sup>50</sup>.

Según Sunkel y Zuleta, ellos representarían “de manera apropiada el rumbo actual de las nuevas propuesta ortodoxas sobre ajuste y crecimiento”<sup>51</sup>. Tal expresión, inscrita dentro

de la línea de trabajo del Banco Mundial, ha sido complementada por los trabajos de Michalopoulos (1987) y Selowsky (1989)<sup>52</sup>.

Esta expresión "tecnocrática" neoliberal formuló cuatro áreas prioritarias para la acción<sup>53</sup>:

- a) La orientación hacia el exterior de la política económica, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de las importaciones (mediante tipos de cambio competitivos, evitando excesiva protección a las importaciones e incentivando las exportaciones de aceptación internacional).
- b) La elevación del nivel de ahorro y su asignación eficiente a proyectos de inversión (mediante tasas positivas de interés, políticas fiscales que favorezcan el ahorro y no el consumo, reducción de los déficit presupuestarios que contribuyen a la inflación y al desplazamiento de la inversión productiva privada, estímulos al flujo de capital extranjero mediante la liberalización de las reglas que los regulan etc.).
- c) La reorientación del papel del gobierno en la vida económica mediante la desregulación de los mercados a fin de promover las fuerzas empresariales, la reducción de la función del Estado como productor de bienes y servicios y el establecimiento de prioridades sociales.
- d) La adopción de una política de apoyo por parte de los países industriales, sobre todo de los Estados Unidos.

De esa forma, quedarían sentadas las bases para transitar de la estabilidad macroeconómica mínima, primero, a la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas a mejorar la capacidad competitiva de los mercados de bienes, insumos y financieros, junto con una racionalización del sistema global de reglamentaciones y reformas institucionales que promovieran el incremento del ahorro público y, luego, hacia la consolidación de esas reformas con el objetivo principal de recuperar en forma sostenida la inversión y entrar en una "nueva era del crecimiento y la prosperidad social".

Con la consolidación del proyecto neoliberal a escala mundial, los intelectuales neoliberales cedieron en sus esfuerzos por la producción de una teoría y un discurso neoliberal que diera cuenta de las especificidades latinoamericanas. La intelectualidad neoliberal latinoamericana, conformada por neoliberales "históricos" y por neoliberales conversos, algunos provenientes de la izquierda, devino en función industrial cultural de reproducción del discurso neoliberal creado por los teóricos del capitalismo central o *tecnificado* y por la pléyade de tecnócratas de los organismos multilaterales de regulación. Desde luego que deben reconocerse "contribuciones" intelectuales neoliberales desde las dimensiones locales. Aquí, empero, de lo que se trata es del enriquecimiento de un recetario neoliberal general, formulado independientemente de las especificidades nacionales o locales, que tiene lugar merced a los aportes de los intelectuales "expertos" nacionales, esa "rentable profesión del encubrimiento ideológico", según Beatriz Stolowicz. Tal es el caso, por ejemplo, de la agenda del Consenso de Washington, traducida en proyectos de reforma diseñados por tecnócratas locales.

## EL CONSENSO DE WASHINGTON:

### UN PROGRAMA POLÍTICO DEL NEOLIBERALISMO PARA LA DÉCADA DE 1990

En América Latina, la crítica neoliberal al modelo de desarrollo cepalino se tradujo en las políticas de reforma contenidas en los programas de ajuste estructural. Tales programas, como ya se dijo, tuvieron su apogeo en la segunda mitad de la década de 1980, en el marco de la crisis de la deuda. Precisamente en el año de 1989 se produjo una reunión de balance de las políticas neoliberales y del ajuste estructural, que contó con la participación de funcionarios del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, miembros del gobierno y del Congreso de Estados Unidos, el comité de la Reserva Federal, *think tanks* de política económica e intelectuales y tecnócratas (grupos de expertos) de diversas partes del mundo<sup>54</sup>. Los resultados de esa reunión fueron sintetizados por John Williamson en un escrito publicado con el título "Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas económicas" (1990). En ese escrito se señalaron diez temas de política económica con los cuales, según Williamson, Washington estaría de acuerdo. Por "Washington" se comprendería "el complejo político-económico-intelectual"<sup>55</sup> que asistió a la mencionada reunión. De allí surge la denominación *Consenso de Washington* que se ha difundido mundialmente.

#### ASPECTOS BÁSICOS DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Más allá de los aspectos formales, el Consenso puede ser caracterizado como un programa político de síntesis de unas propuestas de política neoliberal y de unas experiencias de políticas de ajuste estructural que se homogenizaron y se pretendieron generalizar en la forma de un recetario<sup>56</sup>.

Los temas del Consenso son:

1. Disciplina fiscal.
2. Cambios en las prioridades del gasto.
3. Reformas tributarias orientadas a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados.
4. Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
5. Búsqueda y mantenimiento de la estabilidad de precios y de tipos de cambio competitivos.
6. Liberalización comercial.
7. Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas.
8. Privatizaciones.
9. Destregulación.
10. Garantía a los derechos de propiedad privada.

Ha habido, no obstante, otras formulaciones del Consenso de Washington. Fischer, comentando a Williamson, habla, por ejemplo, de cuatro aspectos fundamentales: “marco macroeconómico equilibrado (*sound*), gobierno de menores dimensiones y más eficiente, sector privado eficiente y en expansión y políticas destinadas a la reducción de la pobreza”. Krugman, por su parte, resume el Consenso en la “la virtud victoriana en política económica: mercados libres y moneda sólida”. El mismo Williamson reformuló y matizó el Consenso (“La democracia y el Consenso de Washington”, 1993), “distinguiendo tres tipos de medidas de política económica: a) aquellas en las que se ha conseguido consenso; b) aquellas en las que existe controversia técnica; c) aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica valores políticos, sobre todo problemas de equidad”<sup>57</sup>.

Independientemente de estas precisiones, el Consenso se constituyó en la agenda de política económica de los gobiernos latinoamericanos<sup>58</sup> y en referente de la estrategia neoliberal para un capitalismo entre tanto más globalizado. La implantación de las reformas contenidas en el Consenso ocurrió en toda América Latina (con excepción de Cuba) en un contexto político de consolidación y auge de las políticas neoliberales.

Frances Stewart, profesor de la Universidad de Oxford, atribuye el éxito del Consenso a que “nuevos grupos de doctores formados en departamentos de economía de Estados Unidos regresaban para ocupar importantes cargos en los gobiernos de sus países. El poder del Consenso se habría acrecentado con la adopción por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de los ‘diez mandatos’, en los trances de negociación de la deuda”<sup>59</sup>. Las tesis del Consenso también fueron abrazadas posteriormente por los proyectos políticos de la llamada “tercera vía” o del “nuevo centro”, en una problemática síntesis de postulados de tradiciones socialdemócratas, liberales y neoliberales, como ya se dijo.

#### LOS DEBATES POSTERIORES AL CONSENSO DE WASHINGTON

Las políticas del Consenso fueron criticadas desde un principio por la ausencia de formulaciones referidas a los asuntos relacionados con la equidad, la pobreza y el medio ambiente<sup>60</sup>. Ello dio lugar a que, entrada la segunda mitad de los años noventa, funcionarios del Banco Mundial, directivos y economistas se desmarcaran del Consenso para dar un nuevo aire a las estrategias neoliberales, que entonces mostraban evidentes signos de crisis. De allí surgió el llamado hacia un consenso post-Washington, que formulara el entonces economista en jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz: “Las políticas derivadas del Consenso son incompletas y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, para sólo citar algunos aspectos no tratados por el Consenso de Washington. También ha mejorado nuestro conocimiento sobre los instrumentos necesarios para promover mercados que funcionen correctamente, y hemos ampliado los objetivos del desarrollo para incluir otras metas distintas del crecimiento, tales como el desarrollo

sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático. Hoy en día, una parte muy importante del desarrollo consiste en buscar estrategias complementarias que sirvan para avanzar en todas esas metas simultáneamente”<sup>61</sup>.

James Wolfensohn, director del Banco Mundial, propuso en 1998, tomando como punto de partida los lineamientos del Consenso, una ampliación de la agenda de políticas hacia lo que ha querido definirse como el Consenso de Santiago. En efecto, en 1998, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile, los jefes de Estado y de gobierno latinoamericanos, además de acoger el Consenso de Washington, se habrían puesto de acuerdo en otras medidas que sería necesario llevar a buen término<sup>62</sup>. Tales medidas se refieren al acceso a la educación, la salud, la infraestructura rural, la administración de justicia, la erradicación del crimen y las drogas, la seguridad civil, el buen funcionamiento de los sistemas, estrategias urbanas y rurales, y servicios energéticos, de potabilización y de comunicación.

En suma, la pretensiones de formulación de “nuevas agendas” y de definición de nuevos campos de políticas de reforma representan una contribución -desde *lo neoliberal*- a la superación de los enfoques neoliberales que sobredeterminan lo económico, pero también representan una respuesta al agotamiento de las políticas neoliberales y sus manifestaciones de crisis al finalizar la década de los noventa.

En ese mismo sentido pueden ser entendidos otros esfuerzos de algunos funcionarios del Banco Mundial. En el texto *Más allá del Consenso de Washington*, editado en 1998, Burki y Perry señalan que “salvo una excepción (la protección de los derechos de propiedad), los dictámenes de políticas del “Consenso de Washington” ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región; en cambio, este consenso se centró principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales”<sup>63</sup>. Aquí se pone en evidencia el llamado, por parte de estos funcionarios, a la inclusión de un examen a las instituciones, y de procedimientos de reforma en ese aspecto, con los llamados cambios institucionales. El neoliberalismo debe ser complementado con un enfoque neoinstitucional, pareciera ser la recomendación.

El proyecto neoliberal se ha caracterizado por una pretensión de renovación incesante de sus propuestas de política, se ha alimentado de otras perspectivas teóricas, a tal punto que -con el fin de preservarse y reproducirse- posee nuevas configuraciones que lo distancian de su ortodoxia inicial. Como la fase capitalista actual, también la textura del neoliberalismo se ha hecho flexible y multifacética.

## EL NEOINSTITUCIONALISMO:

### UN NECESARIO REMOZAMIENTO DEL NEOLIBERALISMO

En la misma relación de causalidad de los debates post-consenso de Washington debe considerarse la creciente influencia de concepciones neoinstitucionalistas. Ellas dan cuenta hoy de las nuevas texturas que ha adoptado el proyecto neoliberal. En efecto, a raíz del impacto negativo de las políticas neoliberales a nivel internacional y de las crecientes críticas

a esa políticas por los más amplios sectores políticos y sociales, desde finales de la década de los ochenta, pero sobre todo en los noventa, empezaron a cobrar fuerza las tesis del neoinstitucionalismo (o del “nuevo institucionalismo”).

Dicha corriente ganó inicialmente un espacio de la mayor importancia en el ámbito académico norteamericano con los trabajos del profesor Douglas North y de manera muy rápida se empezó a difundir internacionalmente tanto en Europa como en la periferia capitalista<sup>64</sup>.

De ese escenario académico inicial, su influencia se extendió al diseño de la política pública y a su promoción y difusión por parte de las agencias del capital financiero internacional, en especial del Banco Mundial, que lo adoptó como sustento teórico para la formulación de sus lineamientos de política en los países de la periferia capitalista. Ello es evidente, por ejemplo, en el informe de 1997 del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, así como en los informes posteriores de esa institución.

Los entendimientos que existen actualmente sobre el neoinstitucionalismo conducen a valoraciones distintas sobre su lugar en el proceso de instalación y consolidación del proyecto neoliberal. Por una parte, el neoinstitucionalismo es presentado como una alternativa al neoliberalismo, por la otra, más bien como un necesario complemento a las inconsistencias y los déficit de las tesis neoliberales.

Independientemente de estas valoraciones, la teoría y las propuestas de política de corte neoinstitucional vienen desempeñando una función de legitimación de las nuevas tendencias de política estatal en el proceso actual de reestructuración del capitalismo; así mismo, sirven de sustento para desarrollar las nuevas configuraciones de la acumulación de capital<sup>65</sup>.

Aunque el neoliberalismo se ha constituido en una concepción y una política que no sólo es económica sino que afirma poseer componentes políticos, económicos, sociales, culturales etc.; es decir, aunque aparece como teoría y como política general (transversal), lo cierto es que su excesivo énfasis en el individualismo y en las posibilidades regulatorias del “libre mercado” ha conducido a una especie de reduccionismo (determinismo) económico que pretende subsumir la totalidad de las relaciones sociales a la lógica del mercado. La relación costo-beneficio capitalista se ha erigido como fórmula general aplicable a cualquier relación social, pero justamente ello, que parece ser la fortaleza del proyecto neoliberal al reducir todo al cálculo económico, es al mismo tiempo su principal debilidad. El sueño capitalista de convertir toda actividad social en mercancía choca con el carácter excluyente de la sociedad y el mercado capitalistas. Es un hecho incontrovertible que millones de seres humanos hacen parte del ejército de marginados del mercado. Ahí radica el problema para el capitalismo y su política neoliberal: ¿qué hacer para vincular más seres humanos al mercado, cuando sus políticas propician la exclusión y el marginamiento?

El neoliberalismo ha intentado reaccionar frente a esa situación con el desarrollo de un discurso contra la pobreza. Ese discurso lo ha convertido en política, por ejemplo, a través de la llamada focalización del gasto público hacia los más pobres. Sin afectar la concentración y centralización de la riqueza en manos del gran capital, el proyecto neoliberal ha emprendido, más bien, proyectos de redistribución regresiva del ingreso, que castigan principalmente a los llamados estratos medios de la población, para, con los recursos

despojados a éstos, generar posibilidades de acceso intermitente de los más pobres al mercado. Tal acceso es posibilitado parcialmente mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda, como una política social de corte asistencialista. De esa forma, se ha configurado una nueva variedad del populismo, el "populismo neoliberal", que no ha podido, en todo caso, contener el desarrollo del conflicto social y de clase inherente a la sociedad capitalista sino, más bien, ha tendido a exacerbarlo.

En ese contexto, la irrupción de la perspectiva de análisis y de las propuestas de política del neoinstitucionalismo resultan atractivas, según parece, para las configuraciones actuales del capital y sus requerimientos de política:

1. El neoinstitucionalismo representaría una superación de la visión de la sociedad en la exclusiva lógica del mercado, al señalar que es necesario incorporar el análisis de las instituciones en la economía. La crítica neoinstitucional al neoliberalismo, empero, no es fundamental. En la perspectiva neoinstitucionalista no se trata de desconocer las fuerzas de mercado, sólo debe reconocerse que estas interactúan con una gama muy variada de instituciones.
2. En la visión institucional subyace una visión profundamente ligada con la teoría general de sistemas. La sociedad (el sistema) está conformada por un conjunto de elementos (instituciones) interrelacionadas e interactuantes. Esa visión de interrelación/interacción no contempla el antagonismo, puede reconocer el conflicto pero funcionalmente (o como disfunción transitoria), presume relaciones de poder horizontales y excluye, por tanto, la dominación y la explotación, posibilitando desarrollar un discurso de unidad, de concertación, de participación y de no exclusión, es decir, "democrático".
3. Desde la visión neoinstitucional los defensores del sistema pueden aparecer (o ser) de "izquierda", de "centro" o de "derecha", por ello no es casual encontrar en los discursos políticos puntos de encuentro en la crítica, por ejemplo, a las instituciones, la corrupción o el clientelismo.

Las instituciones pueden ser definidas, desde una perspectiva neoinstitucional, como *reglas de juego* en una sociedad, más exactamente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (Constitución, regulaciones, normas, códigos, etc.) o informales (tradición, cultura, etc.). En ese aspecto, la visión neoinstitucionalista no reduce las instituciones simplemente a "organizaciones" o a una idea de "aparato institucional".

Al ser definidas las instituciones de esa forma, un proyecto político neoinstitucional podría ser entendido como la pretensión de hacer evolucionar la sociedad hacia una sociedad del contrato. En ese sentido, el problema del capitalismo no consistiría en su naturaleza de dominación y de explotación, sino en la existencia de reglas de juego inadecuadas (instituciones inadecuadas), o en la carencia de reglas de juego (instituciones). De ahí que los propósitos de una política neoinstitucional se concentren en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas); por ello el discurso neoinstitucional habla de "desplegar y fortalecer la capacidad institucional del Estado", de "la necesidad de instituciones fuertes", de "la eficiencia y eficacia de las instituciones", etc.

Entiéndase que en el enfoque neoinstitucional, como ya se dijo, las instituciones no deben ser reducidas a una mera identificación con el aparato estatal.

No es casual entonces que, en el pasado reciente, la política del Estado capitalista se haya orientado a diseñar (o rediseñar) reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios, en el marco de la reestructuración económica y de la reforma del Estado.

#### CONCEPTOS BÁSICOS DEL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL

Los neoinstitucionalistas dicen concentrar sus esfuerzos teóricos y de diseño de política en temas relacionados con:

- a) La “elección racional”.
- b) Los derechos de propiedad.
- c) Los costos de transacción.
- d) La información incompleta.
- e) Los “captadores de renta”.

Cuando se habla de *elección racional*, el asunto consiste en cómo se provee al sistema de una institucionalidad que permita optimizar la toma de decisiones (públicas o privadas) y maximizar los beneficios. Ello supone concebir, por ejemplo, los factores políticos, las llamadas restricciones de economía política y los factores institucionales e históricos como factores explicativos del mayor o menor atraso de los países. La elección racional supone contemplar el “marco institucional” en consonancia con la racionalidad económica capitalista. La diferencia con los neoliberales –que se limitan a la “racionalidad económica”– resulta clara aunque, en todo caso, no es sustancial.

Por derechos de propiedad se entiende, según el neoinstitucionalismo, un método de asignación a individuos particulares de la “autoridad” de seleccionar para bienes específicos cualquier uso dentro de una clase de usos no prohibida. Lo que interesa entonces es generar una institucionalidad que regule las formas de acceso a la propiedad privada –su propia existencia– y no su afectación como relación social de poder y dominación. Se trata de proveer una institucionalidad que legitime la propiedad existente, es decir, que los derechos de propiedad sean reconocidos socialmente<sup>66</sup>.

En relación con los derechos de propiedad, el neoinstitucionalismo introduce el concepto de *costos de transacción* y el problema de la *información incompleta*. Por lo primero se entienden los costos asociados con la transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad, es decir, los costos del entorno institucional, legal, político y social para que haya mayor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. Por otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia o, incluso, su manipulación (o en contraposición su optimización) son factores incidentes sobre la protección y la garantía a los derechos de propiedad.

Para los neoinstitucionalistas, los costos de transacción e información se convierten en asuntos esenciales para generar la confianza en el sistema, pues el monto de estos costos podría ser expresión de mayores o menores niveles de desarrollo. En esa perspectiva, el Estado es definido como un instrumento de racionalidad (o de irracionalidad) para reducir (o aumentar) los costos de transacción y de información, de modo que la función del Estado puede ser comprendida en tanto que proveyese reglas impersonales e instituciones para hacer cumplir la ley<sup>67</sup>.

La noción de *buscadores* o de *captadores de renta* proviene de las acciones propias de la intervención del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado –dicen los neoinstitucionalistas–, se constituyen rentas que buscan ser capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andan tras beneficios, los sindicatos estatales pretenden apropiarse de parte del gasto público. etc. La indefinición en las reglas de juego estimularía una “avidez de renta” que puede ser representada de diversas maneras: corrupción, soborno, contrabando, clientelismo, etc., de donde se colige que si el Estado creara instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionasen el mercado, la “búsqueda de rentas” dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el cabildeo en negocio.

El análisis sobre la “avidez de renta” lleva a los neoinstitucionalistas a aseverar que los problemas del gasto público no son de magnitud sino de eficiencia y de uso racional. Se dice, por ejemplo, que sería probable que el gasto público fuera más que suficiente, sólo que no se usa eficientemente, bien sea porque no se distribuye racionalmente o bien porque habría unos captadores de renta que lo impiden. De este planteamiento se derivan entonces las políticas que habrán de justificar una reforma institucional del Estado para un uso más eficiente de los recursos del gasto, lo cual, en últimas, se trataría de que la acción del Estado produjese más confianza en las capacidades regulatorias del mercado, puesto que si la gente desconfía del mercado se dedicará a “buscar rentas” del Estado en las más variadas modalidades.

La mayoría de los neoliberales de principios de la década de los noventa viste ahora el ropaje del neoinstitucionalismo. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del libre mercado puede ahora matizarse con propuestas de política que dan cuenta de una “institucionalidad histórico concreta”. El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas, culturales. ¡En algunos casos es apreciable incluso el análisis de clase! Sin proponérselo, los enfoques neoinstitucionales han estimulado un nuevo tipo de cinismo en política.

#### FUNCIONES DE LA TEORÍA Y EL DISCURSO NEOINSTITUCIONAL

El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso sobre la democracia y la participación, la armonía y la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la “sociedad civil”, el Estado, todos son instituciones

interactuantes (participativas) en la búsqueda de propósitos comunes: la paz, el bienestar, la tolerancia; la dominación ya no existe en la forma de dominación del Estado capitalista, pues el Estado sería un "actor" más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder, junto con otras "instituciones".

Los enfoques neoinstitucionales resultan útiles para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado en favor del capital financiero (forma fundamental de la dominación capitalista en la actualidad), precisamente porque su discurso sobre el "entorno institucional ineficiente" posibilita organizar los nuevos negocios capitalistas (telecomunicaciones, pensiones, salud, biodiversidad, petróleo, mercados de capitales, finanzas –banca, fiducia, titularización, seguros–) con argumentos que superan el reduccionismo económico de los neoliberales.

Así, por ejemplo, mientras que a partir de una perspectiva neoinstitucional se podría hacer la siguiente afirmación: "Como se está pensando en la capacitación futura de la fuerza de trabajo, porque la educación es la base del desarrollo y, al mismo tiempo, se tienen unos preocupantes índices de desempleo, es necesario convertir el salario mínimo legal en salario integral para los jóvenes que van a ingresar al mercado. El recurso equivalente a las prestaciones dejadas de percibir se destinará para su capacitación", en una formulación ortodoxa neoliberal se diría simplemente: "Se debe generalizar el salario integral para reducir costos de producción y, por esa, vía aumentar la capacidad de ahorro y por ende la inversión". La primera, persiguiendo los mismos propósitos de la segunda, resulta, en todo caso, más refinada y sostenible políticamente que ésta.

El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de eficiencia del gasto público, que superan el reduccionista criterio neoliberal costo-beneficio, ello, en primer lugar, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal, al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto, lo cual viene a significar que no importa el tipo de institución (pública o privada) sino que la función y las reglas se cumplan; en segundo lugar, porque favorece un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales ya que los sindicatos son reducidos a temibles "captadores de rentas" que sólo buscan consolidar privilegios; y por último, porque se estimula la política de "todos ponen". Como el Estado es un agente más, la responsabilidad estatal tiende a desaparecer o, al menos, a diluirse (esto es: pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada y el *statu quo* se mantiene invariable pero puede decirse que hubo democracia y participación).

La teoría y el discurso neoinstitucional han desempeñado, sin duda, una función de remozamiento del proyecto neoliberal, le han dado un enfoque más integral, manteniendo en todo caso el predominio de la "racionalidad económica". El mensaje de la perspectiva neoinstitucional es claro: sobre un supuesto de organización mercantil de la sociedad, en cuya base se encuentra la protección de los derechos de propiedad (privada), la existencia de instituciones eficientes se constituye en requisito para un funcionamiento óptimo de los mercados. ¡Primero las instituciones, luego el mercado! Esa formulación abre, desde

luego, el espacio para una conceptualización más amplia de la política que la del mero *economicismo* neoliberal.

En esa misma dirección deben valorarse aportes más recientes al proyecto neoliberal, provenientes de algunos desarrollos de la filosofía política, que bien podrían considerarse dentro de lo que podría definirse como la “ilusión constitucional”. Se trata de aportes que se mueven dentro de los presupuestos del liberalismo individualista, el liberalismo humanitarista y el comunitarismo y, por diversas vías, llegan a lo mismo, aunque con diversos entendimientos: la cuestión es formular un nuevo contrato.

En ese punto, el debate se traslada tanto a los términos como a la definición de los procedimientos contractuales, convirtiéndose el asunto en un debate sobre las normas y las reglas de juego. En últimas, la cuestión es de perfeccionamiento de los mecanismos de funcionamiento (políticos y culturales) del sistema, de definición de las normas reguladoras de los comportamientos. La sobredeterminación económica de los neoliberales aquí es desplazada por sobredeterminaciones que tienden a moverse principalmente en el escenario del derecho y de la política como procedimiento para producir y legitimar las normas, es decir, para legitimar la nueva Constitución de lo social.

En este sentido, por ejemplo, es apreciable –sobre todo en el último lustro– una inclusión dentro del proyecto neoliberal de los discursos y las políticas de pobreza elaboradas desde la perspectiva teórica de la llamada elección social, como se revela en el informe de pobreza del Banco Mundial del año 2001.

#### LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO NEOLIBERAL

En la consolidación a escala mundial del proyecto neoliberal, los organismos multilaterales han ocupado un lugar central: la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se han erigido como la tríada fundacional del diseño y la implantación de la política neoliberal, triada que ha constituido –por su parte– una gigantesca red global, supranacional y transnacional de “agentes de política”<sup>68</sup> (gobiernos, *think tanks*, intelectuales, tecnócratas, empresarios, asesores, consultores) cuya función consiste en garantizar que las orientaciones de política se cumplan en lo esencial en todos los rincones del planeta.

Los miembros de la tríada desempeñan funciones y tareas distintas, en ocasiones muestran enfoques diversos en las propuestas de política, admiten la crítica, aparecen contradictorios entre sí; no obstante, los identifica un propósito político e ideológico: desarrollar y afianzar un discurso sobre la superioridad de la organización económica y social basada en la “iniciativa privada” y el “libre mercado”, y en un Estado que se erige en regulador de las “reglas del mercado”, en organizador y creador de nuevos mercados, en protector y promotor de la competencia, Estado para el cual se reservan funciones relacionadas con el control monetario, la justicia y la seguridad y algunas tareas sociales de asistencia a los más pobres dentro de los excluidos del mercado.

La tríada de la política neoliberal está constituida sobre una relativamente estricta división del trabajo, aunque las fronteras de los campos de trabajo pueden tornarse, por momentos, difusas o complementarias.

La OMC<sup>69</sup> se ocupa del proyecto de lo que he denominado la *Constitución política del mercado total*. Su propósito inicial se encuentra definido en términos de la liberalización del comercio de bienes y servicios, mediante políticas tendientes a la desgravación arancelaria, la eliminación de barreras administrativas al movimiento de mercancías, la supresión de subsidios, subvenciones y otras prácticas proteccionistas del comercio. Dentro de la estrategia del neoliberalismo como proyecto político global, la OMC tiende, no obstante, a constituirse en un ente regulador de la totalidad del proceso económico mediante la implantación paulatina de un estatuto protector de los flujos libres de capital en todas sus modalidades (capital productivo, capital-dinero, capital-mercancía). En ese sentido, la OMC representa hoy un renacimiento del malogrado Acuerdo multilateral de inversiones (AMI), que sucumbiera en 1998 ante las presiones sociales y populares.

La perspectiva política de la OMC se orienta a la regulación de los derechos de propiedad (incluida la propiedad intelectual), las inversiones, los servicios, las compras estatales, la competencia, la solución de controversias, etc., es decir, toda la materia que, por otras vías, se viene introduciendo a través de la negociación de tratados de libre comercio. De hecho, la OMC ya posee actualmente tres instrumentos de regulación normativa, encauzados en esa dirección: el GATT (Acuerdo general sobre comercio y aranceles), que incluye normas sobre *dumping*, subvenciones, aspectos comerciales de las inversiones, agricultura, textiles y confecciones, entre otros; el TRIPS (Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual en el comercio transfronterizo), que regula aspectos de la protección a los derechos de patentes y marcas, secretos empresariales, derechos de autor, patentes sobre seres vivos, entre otros; y el GATS (Acuerdo general sobre el comercio transfronterizo de servicios), que contiene la normatividad sobre el comercio de servicios.

En el caso de esta institución, la consolidación del proyecto neoliberal ocurre por cuanto se asiste a una *juridificación* de la política, al ser traducida ésta a norma positiva, en la forma de un tratado vinculante. En ese sentido, la OMC expresa la cesión de soberanía que acompaña la política neoliberal (las definiciones de política económica, en los ámbitos arriba señalados, ya han dejado —o dejarían— de pertenecer al ámbito nacional estatal de definición de la política).

El FMI, por su parte, tiene la función de regulación de las relaciones monetario-financieras, pero en términos de acciones que podrían considerarse preventivas, esto es, que garanticen el funcionamiento de los mercados de capitales o permitan enfrentar eventuales distorsiones o situaciones críticas. En ese sentido, su función consiste en generar condiciones de garantía a la *seguridad económica*, definida ésta en términos de estabilidad macroeconómica, lo cual constituye, por su parte, un requisito para el pago *fluido* de la deuda pública, principalmente de los países de la periferia capitalista, y con ello, en fuente de rentabilidad y de solidez y liquidez de los mercados financieros internacionales.

les. En ese aspecto, el FMI deviene en una agencia de cobro de deudas, con una particularidad: hay que buscar, a como de lugar, las condiciones macroeconómicas óptimas, no importa su efecto político, económico o social, para que las deudas se puedan pagar a tiempo.

Por tal razón, la noción de “estabilidad macroeconómica”, según los preceptos del FMI, se entiende dada cuando se controla (y reduce sensiblemente) la inflación, se evitan fluctuaciones abruptas en los tipos de cambio y se proveen las condiciones necesarias para ello, mediante la disciplina y la austeridad fiscal.

Desde luego que las políticas del FMI no necesariamente conducen a esas “virtudes”, como lo demuestran los reiterados fenómenos de crisis en diversos lugares del mundo. Aquí interesa mostrar que, tras el velo de la “estabilidad macroeconómica” pretendida por el FMI, se encuentra la posibilidad de homogenizar –en la forma de recetario– un concepto neoliberal de política económica que se concreta en los llamados “programas de ajuste”. A través de ellos, el proyecto neoliberal ha podido adelantar y profundizar sus propósitos de desregulación económica y de disciplina fiscal, esto es, las políticas del Consenso de Washington.

El camino hacia la consolidación de la política neoliberal tiene, en este caso, sus particularidades. No se trata de la *juridificación* de la política económica a través de normas supranacionales, como en el caso de la OMC, sino que se trata, más bien, de la definición de agendas de política y de reforma –para garantizar unas metas macroeconómicas– que, además de sometidas al seguimiento permanente, se convierten en agendas legislativas con las que se comprometen los gobiernos contratantes de los acuerdos. El derecho que de allí surge, representando esencialmente lógicas supranacionales de homogenización de la política, aparece como resultado de “procedimientos democráticos” (los propios del trámite de normas positivas) en el ámbito del Estado nación.

El Banco Mundial, a su vez, se ha transformado en una instancia de diseño de lineamientos de política, complementaria a las políticas macroeconómicas y de desregulación económica. Su función se ha concentrado en la producción de teoría y de discurso para campos en los que, en un inicio, no parecía muy clara su compatibilidad con los presupuestos del mercado. Gracias a la labor del Banco, se ha producido una “captura” de espacios “extraeconómicos” antes impensables en un contexto de política neoliberal. Aquí se ha tratado de una labor de “copiamiento sistemático” para el proyecto neoliberal de organización de toda actividad económica y social de acuerdo con las lógicas del mercado. La inclusión de temas como el desarrollo, la salud, la educación, el conocimiento, el medio ambiente y la pobreza, entre otros, en los informes anuales del Banco Mundial de los últimos lustros dan cuenta de esta afirmación.

La función del Banco Mundial consiste hoy en mostrar una especie de “cara humana” de la política neoliberal. Las víctimas de las políticas de desregulación de la OMC y de los ajuste fiscales del FMI requieren atención. El Banco Mundial se encarga de diseñar los lineamientos de política social, ambiental e institucional y, eventualmente, de otorgar las líneas de crédito para esos propósitos.

## BALANCE DE LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES AL INICIO DE SIGLO

Ha transcurrido ya más de una década desde la crisis de los proyectos de “socialismo de Estado” de la Unión Soviética y de Europa oriental. Frente a los vaticinios iniciales sobre el “fin de la historia” y la imposibilidad de proyectos alternativos al capitalismo, se aprecian dos fenómenos, aún en proceso de maduración: primero, las nuevas configuraciones capitalistas de la actual fase de acumulación muestran que la naturaleza esencialmente contradictoria y conflictiva de la relación social capitalista se encuentra lejos de ser superada; por el contrario, durante la década de los noventa del siglo pasado se puso en evidencia que, pese a la capacidad desplegada por el capital para potenciar nuevas posibilidades de valorización y del ejercicio del poder y la dominación, no ha sido posible superar las tendencias a la crisis; segundo, las nuevas configuraciones capitalistas revelan la irrupción de movimientos, de nuevas formas del poder constituyente, de la resistencia en pro de la búsqueda de alternativas.

En lo que se refiere al neoliberalismo, la aplicación de sus políticas muestra resultados que pueden catalogarse como contradictorios. Por un lado, se puede aseverar que el neoliberalismo ha podido consolidarse como una estrategia de dominación política, cultural y de disciplinamiento social por la vía del mercado; al mismo tiempo, empero, el neoliberalismo muestra severos síntomas de erosión y un campo de acción cada vez más estrecho para sacar adelante su proyecto de sociedad capitalista. Precisamente esta última circunstancia ha conducido al surgimiento de importantes movimientos de resistencia y a un cierto renacimiento de propuestas de alternativa, que emergen como esperanza para repensar una sociedad distinta al capitalismo<sup>70</sup>.

### RESULTADOS DEL PROYECTO NEOLIBERAL

Veamos en qué consisten algunos de los resultados de la estrategia neoliberal:

1. Es evidente que las políticas neoliberales han conducido a un nuevo ciclo de mundialización del capital y han restablecido condiciones capitalistas de rentabilidad, seriamente amenazadas por las definiciones políticas que impuso a la reproducción el consenso keynesiano de acumulación. El neoliberalismo ha representado un avance en la pretensión de restablecer condiciones “genuinamente” capitalistas de la reproducción y ha podido derrotar formas de resistencia a esa pretensión.
2. Las políticas neoliberales han impuesto un proceso de desregulación de la actividad económica tendiente a organizarla exclusivamente de acuerdo con lógicas de “mercado”<sup>71</sup>. Se ha avanzado en la desregulación de los mercados monetario-financieros, de bienes y servicios y de la fuerza de trabajo. La liberalización de la economía ha producido importantes cambios en su estructura, los cuales han tendido a privilegiar las actividades especulativas y a estimular procesos de financiarización, al tiempo que han conducido a un deterioro de los aparatos productivos<sup>72</sup>. En igual sentido, la liberalización ha estado

- asociada a lo que podría caracterizarse como un nuevo ciclo de concentración y de centralización de la riqueza y del capital a escala tanto mundial como regional y local.
3. Las políticas neoliberales han logrado instrumentalizar el avance tecnológico en función de los propósitos de desregulación económica. La nueva espacialidad capitalista que han propiciado estas políticas ha producido una profunda reorganización de los procesos productivos y de prestación de servicios, ya que ésta los ha conducido a una extrema fragmentación, segmentación y satelitización, haciendo posible consolidar estructuras productivas deslocalizadas. Con ello se han creado las bases para una flexibilización laboral basada en la flexibilización tecnológica, que ha sido concretada a través de políticas de reforma a los ordenamientos jurídicos heredados de la fase fordista.
  4. Las políticas neoliberales han impuesto procesos de reforma del Estado, en gran medida basados en un discurso de austeridad fiscal, el cual ha resultado más bien demagógico puesto que las políticas de "ajuste fiscal" no afectan el gasto en general sino secciones del gasto definidas políticamente según los propósitos generales del proyecto neoliberal. El proyecto de "Estado mínimo", si bien no se ha concretado en cuanto a la reducción del tamaño físico del Estado, sí está en plena marcha en cuanto a redefinición de su papel y de sus funciones. Los procesos de privatización, los diseños de la descentralización y las políticas de reforma respecto de las finanzas públicas han conducido a un Estado más centrado en las tareas de la defensa, la seguridad y la administración de justicia, que comparte responsabilidades en otros campos de la vida social y que convoca cada vez más a la cofinanciación de sus funciones.
  5. El neoliberalismo ha logrado organizar aspectos importantes de lo económico y lo social de acuerdo con la lógica del mercado. Su proyecto de mercantilización de la sociedad ha penetrado la esfera de lo público, transformándola, radicalmente, en particular en la esfera de los servicios públicos domiciliarios, pero también en la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda, entre otros.
  6. Desde la perspectiva de la regulación de la economía, las políticas neoliberales registran como uno de sus principales haberes la política de estabilización monetaria, cuyos resultados se expresarían en el relativo control de la inflación<sup>73</sup>.
  7. El neoliberalismo ha logrado imponer un proceso de redistribución regresiva del ingreso en favor de los fondos de acumulación y en detrimento de aquellos de consumo. Ello ha sido posible a través de diversos mecanismos: en primer lugar, mediante las políticas de flexibilización laboral, que han reducido el fondo salarial (social) o, manteniéndolo, han impuesto una reducción del precio unitario de la fuerza de trabajo; en segundo lugar, mediante la reducción del salario social, lo cual es demostrado por el hecho de que las políticas fiscales han afectado principalmente los rubros destinados a la financiación de servicios sociales prestados por el Estado (educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros) o de subsidios financiados por él (especialmente en los servicios públicos); en tercer lugar, a través de la implantación de reformas tributarias, que han consolidado una estructura de tributación que descansa sobre las imposiciones al consumo, al tiempo que genera alivios a las rentas y las utilidades.

8. El proyecto neoliberal ha estimulado la promulgación de un discurso del derecho social entendido como uno de derecho de mínimos –lo que supere los “mínimos” es considerado como privilegio–, de tal suerte que una política que pretenda la igualdad y la justicia distributiva, para que no sea discriminatoria, debe conducir a una especie de nivelación social por lo bajo. En ese aspecto, el discurso de mínimos se ha constituido en argumento para adelantar una política de desatención y desmejoramiento social de importantes sectores de la población, en particular de sectores medios “privilegiados” y de obreros con condiciones contractuales que superan los mínimos pretendidos.
9. Las políticas neoliberales consistentes en centrar los esfuerzos del Estado (gasto social) “dentro de los más pobres de los pobres”<sup>74</sup> han permitido, con fundamento en enfoques de carácter asistencialista, construir ciertos niveles de legitimidad en esos sectores. Su “base social” es construida con fundamento en anuncios y ejecutorias de política de corte populista, base que se extiende a ciertos sectores medios de la población que no se ven afectados por sus políticas, a aquellas nuevas generaciones de fuerza de trabajo vinculadas a los nuevos negocios y a la nueva burocracia estatal y empresarial. Su soporte principal se encuentra, desde luego, en los grupos económicos, especialmente en aquellos vinculados a las actividades monetario-financieras.
10. El neoliberalismo ha logrado avanzar en la construcción de un proyecto político cultural de individualización de la sociedad que, merced a la segmentación y la fragmentación que auspicia, hace más difícil el trámite de intereses colectivos y restringe las posibilidades de valores humanos basados en la amistad, la fraternidad, la cooperación y la solidaridad. La sociedad que tiende a constituir la política neoliberal se basa en la competencia entre individuos como principio ordenador (esto es, el productivismo y el eficientismo elevados a la categoría de valores morales). Es evidente que la ética de la distribución que ha logrado imponer el neoliberalismo no incluye dentro de sus consideraciones ningún tipo de preocupación por la justicia social, sino que se fundamenta en la productividad marginal y en la asignación conforme con las “reglas de mercado”.
11. Las políticas neoliberales han consolidado un concepto sobre la democracia y la participación en el que el Estado aparece, junto a diversas expresiones organizadas de la llamada sociedad civil, como un agente más dispuesto a concertar y construir sus políticas. En sentido estricto, no obstante, la forma subordinada de la participación esconde una tendencia autoritaria a la toma de decisiones, que por lo regular queda en manos de tecnócratas y expertos. El proyecto neoliberal ha logrado hacer identificar democracia con descentralización y, de esa forma, despojar (ante la opinión pública) este último proceso de sus contenidos autoritarios.
12. Las políticas neoliberales han logrado producir un quiebre entre la dimensión global y local del capitalismo, centrando lo político en este último nivel, justamente en donde la naturaleza capitalista de la sociedad –en su superficie– es menos evidente.
13. El proyecto neoliberal ha logrado ser traducido al lenguaje constitucional y legal, convirtiéndose en “orden neoliberal” en el sentido positivo del derecho. De esa forma,

no sólo ha logrado legitimarse –sobre todo allí donde ha habido procedimientos constitucionales o donde se ha validado electoralmente– sino que se ha revestido con el don de la legalidad y ha hecho aparecer sus políticas, en consecuencia, como un mandato de la ley.

En suma, no puede desconocerse cierto nivel de éxito de las políticas neoliberales en cuanto a su pretensión de consolidar y entronizar nuevas formas de la dominación capitalista. Los “rendimientos” y la eficacia –según sus gestores– de las políticas neoliberales se encuentran, no obstante, acompañados de límites, que cada vez se tornan más inmanejables y han generado tendencias a diversas manifestaciones de crisis, que colocan en entredicho las posibilidades de un proyecto que parecía constituirse en el “pensamiento único” y en la “estrategia única”.

#### LÍMITES DEL PROYECTO NEOLIBERAL

Dentro de tales límites se pueden mencionar, entre otros, los siguientes:

1. Pese a que los políticos neoliberales aducen la generación de unas nuevas condiciones marco estables de la reproducción en razón del control inflacionario, lo cierto es que la naturaleza especulativa de las políticas propiciadas por el neoliberalismo ha incrementado los niveles de riesgo y de incertidumbre (como condición para garantizar una mayor valorización del capital), ha estimulado la volatilidad de las economías y ha sometido la economía mundial a una tendencia persistente a la crisis financiera (y a la ruptura de las llamadas burbujas financieras).
2. Las políticas de disciplina fiscal y de contracción de la demanda, unidas a la implantación de políticas de estímulo a la oferta, han propiciado tendencias a la deflación y la recesión y acentuado los problemas estructurales del crecimiento.
3. Sobre todo en las economías del capitalismo periférico, las políticas neoliberales han conducido a un aumento escandaloso de la deuda del Estado, que compromete cada vez más importantes recursos del presupuesto y genera, por tanto, un ciclo inacabable de mayor endeudamiento que está conduciendo a la “quiebra” de economías enteras y a verdaderos desastres sociales.
4. Las transformaciones en la estructura económica han conducido a un aumento de la desocupación, a una precarización de las condiciones contractuales de quienes tienen empleo, a un incremento de la informalidad y a un empobrecimiento de sectores medios de la población, así como a la pauperización de sectores ya empobrecidos.
5. Los déficits en la distribución y la redistribución del ingreso –que son la otra cara de la concentración y la centralización de la riqueza y del capital– han abierto espacios para discursos y propuestas de política de “mínimos sociales” con los que, en todo caso, se debe comprometer el Estado (de esa forma se ha relativizado la orientación esencialmente antisocial del neoliberalismo).
6. La implantación de las políticas neoliberales ha demostrado la falacia del argumento del mercado como asignador eficiente de recursos y como regulador de la actividad

económica (la mejor expresión de ello es la tendencia prolongada a la crisis). Las reglas del mercado también generan problemas de legitimación, pues no necesariamente implican eficiencia y eficacia del sistema en su conjunto. El déficit de reglas de mercado –entendidas éstas como regla universal– genera la posibilidad de discursos y de propuestas de política sobre la necesaria construcción de reglas de juego más allá de los mercados o con anterioridad a ellos.

7. Las condiciones para garantizar estabilidad política (*governance* democrática) no son duraderas. Al centrar lo político en lo local, por ejemplo, se generan nuevas posibilidades para la construcción de política alternativa en ese escenario. De otra parte, la permanente recomposición que imponen las políticas neoliberales obliga a relegitimar de manera permanente el proyecto, lo cual termina chocando con su naturaleza tecnocrático-autoritaria, dada su indisposición frente al “procedimiento democrático”.
8. Sectores sociales importantes se resisten al proyecto político y cultural del neoliberalismo. Es evidente la emergencia de movimientos de resistencia global, pero también son variadas las formas de resistencia en el ámbito nacional-estatal y local.

#### EL DEBATE ACTUAL: CRISIS, REVITALIZACIÓN O SUPERACIÓN DEL PROYECTO NEOLIBERAL

Al promediar la primera década del siglo XXI, la situación y perspectivas del proyecto político del neoliberalismo puede ser leída desde diversos ángulos, en el entendido de que existe un consenso implícito sobre las tendencias al agotamiento y la crisis del modelo neoliberal.

En el caso de la ortodoxia neoliberal, generalmente conformada por los tecnócratas en función pública, tales tendencias y manifestaciones de crisis no se explicarían por la implantación del modelo; más bien resultarían de una falta de aplicación a fondo de las políticas neoliberales. En consecuencia, se trataría –para superar tales tendencias– de profundizar las políticas de la desregulación económica y de la disciplina fiscal.

Otros neoliberales, con funciones de producción de teoría y de discurso neoliberal que se desenvuelven en el entorno de los *think tanks* y la consultoría, han venido abogando por una reformulación del Consenso de Washington. Manteniendo los lineamientos principales de la política neoliberal, llaman la atención sobre la inclusión –en el diseño de políticas– de nuevos temas, especialmente de carácter social y sobre todo formulan lo que se define como una agenda de política para la “segunda generación de reformas” (entendiendo ésta como la profundización de las políticas de desregulación y su extensión a nuevos campos de la vida económica y social). Sus propuestas de política fueron publicadas en marzo de 2003, por el Institut for International Economics, en el libro editado por John Williamson y Bela Balassa (*Después del Consenso de Washington. Reiniciando el crecimiento y la reforma en América Latina*<sup>25</sup>). Se trata de una compilación de trabajos de intelectuales neoliberales, varios de ellos latinoamericanos, reconocidos por sus labores de consultoría

para organismos multilaterales. Dada la trayectoria de Williamson y Balassa en la construcción neoliberal, su propuesta debe considerarse en la perspectiva de un propósito de “neoliberalismo renovado”, que aspira a ser colocado en el terreno de las decisiones políticas.

Por otra parte, debe señalarse el surgimiento de posturas críticas dentro del establecimiento neoliberal. Se trata de los trabajos de Joseph Stiglitz, cuyas posiciones se han venido “radicalizando”, sin abandonar, en todo caso, la defensa de la organización económica capitalista y de la superioridad de los postulados del libre mercado. Por su importancia, deben mencionarse: *El malestar en la globalización* (2002) y, posteriormente, *Los felices noventa. La semilla de la destrucción* (2003). Al examinar el marco del debate actual, que en todo caso delimita al escenario de la “economía capitalista de mercado”, Stiglitz señala: “Se está ventilando una pugna ideológica entre quienes abogan por reducir al mínimo la intervención del Estado en la economía y quienes sostienen que el gobierno debe asumir un papel importante, si bien limitado, no sólo para corregir las carencias y limitaciones del mercado, sino también para tender hacia un grado más alto de justicia social. Yo me encuentro entre los segundos; y este libro (*Los felices noventa*) pretende explicar por qué estoy convencido de que, aun cuando los mercados están en el centro del éxito de nuestra economía, si los dejamos funcionar solos, no siempre funcionan como debieran; por que no son ninguna panacea y por que el gobierno siempre será un aliado relevante para ellos”<sup>6</sup>. Stiglitz da cuenta de los entendimientos que, sin afectar los procesos neoliberales de reforma, pregonan por una redefinición en la *forma* de su aplicación y de sus instrumentos, al tiempo que incluyen su preocupación por los efectos sociales de las políticas neoliberales y llaman la atención sobre los problemas de la justicia social.

En el centro del abanico se encuentran las formulaciones actuales del “nuevo centro” o la “tercera vía” que, como ya se dijo, se han adecuado funcionalmente al proyecto político económico del neoliberalismo. Con algunos componentes de política social, se trata de enfoques capturados por la lógica del orden neoliberal que –en razón del pragmatismo político que los caracteriza– no se atreven a definir posiciones o momentos de ruptura. Se trata de otra modalidad de lo establecido, cuya aspiración se desenvuelve en las perspectivas de la *alternancia electoral*, según las reglas del “procedimiento democrático”.

A la izquierda de la tercera vía se encuentra la izquierda de lo posible, cuyo discurso parece referirse a las opciones de corto plazo: como hay urgencia de alternativa, sobre todo en la perspectiva de construir legitimidad, las opciones han de proponerse en el terreno de lo viable, de lo que pueda arrojar dividendos políticos inmediatos. Ello conduce a propuestas erráticas y, por momentos, desconcertantes (en ciertas ocasiones aparecen como defensoras nostálgicas del capitalismo productivo y de las políticas keynesianas). Frente a una estrategia como la neoliberal, la opción que se propone es de una izquierda de paliativos cortoplacistas sin hacer gala de algún anticapitalismo decidido. La necesidad de un discurso pragmático de lo cotidiano y orientado al individuo se traduce, en ciertas ocasiones, en una nueva forma de pontificar con un lenguaje liviano y en exceso conciliatorio. La izquierda de lo posible es una izquierda insegura y temerosa de asumir abiertamente sus identidades históricas, con sus victorias y sus derrotas, convirtiéndose en una izquierda

que tiende a refundirse en los conflictos sociales y de clase, que en todo caso continúan su marcha acelerada.

En principio, todas estas variantes del debate pueden ser definidas como variantes de mercado, algunas de ellas como “alternativas al neoliberalismo dentro del neoliberalismo” (en sentido estricto, su visión de la política no tiene en mente la construcción de un proyecto cuya pretensión sea la superación de la sociedad capitalista, independientemente de las posibilidades que éste pudiera tener en las condiciones actuales).

Más allá de las concepciones que se mueven en el terreno del pragmatismo político, el debate actual, la crítica al neoliberalismo y sus posibilidades de superación demandan avanzar en la construcción de un proyecto de una izquierda revolucionaria, sin temor de su identidad, convencida de la necesidad del anticapitalismo y de la perspectiva socialista. Ello pasa por poner el acento donde debe estar: en la crítica a las relaciones de producción y distribución dominantes, a la propiedad privada capitalista, al Estado capitalista y a las condiciones de dominación y de explotación imperantes.

A ello contribuyen, sin duda, la gran evidencia sobre las crecientes expresiones de agotamiento y de crisis del proyecto político del neoliberalismo, así como las más amplias e intensas manifestaciones de resistencia activa, social y política que se desenvuelven en escenarios transnacionales, nacional estatales y locales. Hay movimiento, con desarrollos desiguales, alcances políticos diversos, niveles distintos de vinculación del sujeto social de la resistencia, pero hay movimiento. Y eso es esperanzador.

#### NOTAS DE LA PRIMERA PARTE

<sup>1</sup> “¿Por qué el liberalismo es obsoleto ahora?”. Entrevista con Milton Friedman para la revista *Forbes*, traducida y publicada por revista *Summa*, enero 18-febrero 17, Bogotá, 1989.

<sup>2</sup> Véase Jairo Estrada A. (1990) “Crisis y posibilidades de superación del socialismo de administración burocrática centralizada”, en revista *Taller*, revista teórica de convergencia, N° 2, Bogotá, pp. 24-37.

<sup>3</sup> Sobre esta sociedad puede consultarse: Dieter Plehwe, Bernhard Walpen y Jürgen Nordmann (2000). “Neoliberale Wahrheitspolitik, Neo- bzw. Rechtsliberale Intellektuellen- und Think-Thank-Netzwerke als Säulen einer hegemoniales Konstellation”, Berlín (mimeo).

<sup>4</sup> Milton Friedman (1980). *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, pp. 15-23.

<sup>5</sup> Adam Smith, *Investigación de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, vol II, p. 601.

<sup>6</sup> Milton Friedman, op. cit., pp. 19-21.

<sup>7</sup> En mi trabajo “Dimensiones básicas del neoliberalismo económico”, publicado en 1992 en el libro *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*, del Centro de Estudios e Inves-

tigaciones Sociales, destaco las contribuciones de Smith a la construcción de la economía política clásica inglesa (pp. 44-45).

<sup>8</sup> Quienes se oponen a la apropiación de la obra de Smith por parte de los neoliberales señalan que “la pretensión neoliberal de reducir la obra de Smith al liberalismo económico posee propósitos fundamentalmente ideológicos: Por un lado, se trata de buscarle una herencia histórica al neoliberalismo en el ámbito de la doctrina económica, haciéndolo aparecer como continuador de una tradición de pensamiento. Por el otro, se trata de despojar la obra de Smith de su condición revolucionaria para equipararla y ponerla al servicio de una de las versiones apologéticas del capitalismo contemporáneo. Si se considera que no es el mercado el que determina el modo de producir, sino éste último al mercado, se comprendería que el “libre mercado” del que se habla actualmente, es en realidad un intento para justificar teórica e ideológicamente un sistema en condiciones histórico-concretas muy distintas a las del capitalismo de la libre competencia. De ahí que aceptar a Smith como fuente teórica del neoliberalismo sería consentir la vulgarización de su sistema teórico”, *Ibíd.*, p. 45.

<sup>9</sup> “Neoclásicos son también neoliberales, pero solo algunos neoliberales son verdaderos neoclásicos, en el sentido del reconocimiento de la teoría del valor-trabajo de Smith y Ricardo o al menos de la teoría de los factores de la producción de John Stuart Mill y del rechazo a la teoría de la productividad marginal”. Fritz Behrenz (1981). *Grundriss der Geschichte der Politischen Ökonomie*, Akademie Verlag, Berlín, pp. 50-51.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>11</sup> Friedrich von Hayek (1946). *Camino de servidumbre*.

<sup>12</sup> Fritz Behrenz, *op. cit.*, p. 58.

<sup>13</sup> Esta tesis será reivindicada posteriormente por neoliberales latinoamericanos, quienes, como José Piñera, consideran que lo esencial para realizar una “revolución liberal” es que emerja “un grupo de personas, principalmente economistas, conocedores de las causas del fracaso del sistema anterior, dispuestos a entrar en la vida pública, en forma conjunta [...]”. José Piñera, “¿Puede funcionar el mercado libre en América Latina?”, en Hernando de Soto/ Stephan Schidheiny (editores) (1991), *Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, Ed. Oveja Negra, Bogotá, p. 98.

<sup>14</sup> Walter Eucken (1940). *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena, pp. 95 ss.

<sup>15</sup> “De acuerdo con el número de combinaciones, se podrían diferenciar hasta 400 formas posibles de sistemas económicos”. Fritz Behrenz, *op. cit.*, p. 62.

<sup>16</sup> Alfred Müller Armack (1947), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburgo, p. 98.

<sup>17</sup> Walter Eucken (1948), *Lenkung der Wirtschaft*, Stuttgart, p. 3.

<sup>18</sup> Ludwig von Mises (1957), *Jedermanns Sozialphilosophie*, Stuttgart, p. 4.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Alfred Amonn (1948), *Grundzüge der theoretischen Nationalökonomie*, Berna, p. 172.

<sup>21</sup> Alfred Müller-Armack, *op. cit.* pp. 61, 80, 83, 88, 93.

<sup>22</sup> Milton Friedman (1966), *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, pp. 17-18.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pp. 18-19.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, pp. 16-17.

<sup>26</sup> Milton Friedman, *op. cit.*, capítulo 2.

<sup>27</sup> Este trabajo no pretende una crítica exhaustiva del monetarismo de Milton Friedman. Al respecto véase el trabajo de René Villarreal (1983) *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Ediciones Océano, México.

<sup>28</sup> Milton Friedman, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>29</sup> Este economista es considerado uno de los principales exponentes de los *supply siders*. Su aporte a los diseños de política económica consiste en una política tributaria de incentivos al gran capital mediante rebajas impositivas con el argumento de que éstas generarían un círculo virtuoso de mayor ahorro, inversión, crecimiento, empleo y mejora en los ingresos del Estado.

<sup>30</sup> Véase al respecto Klaus Doerre, Leo Panitch, Bodo Zeuner y otros (1999), *Die Strategie der "Neuen Mitte". Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als moderne Reformpartei?*, VSA-Verlag, Hamburgo.

<sup>31</sup> En ese sentido se asistió a la introducción de contrarreformas laborales que apuntaban a la "desregulación" del mercado de la fuerza de trabajo con la consecuente tendencia a la "deslaboralización" de la relación trabajo-asalariado-capital.

<sup>32</sup> En ese contexto se puede interpretar la orientación de la política de tributación que se viene implantando desde la década de los años ochenta del siglo pasado. De igual forma, el replanteamiento de la concepción del gasto público mediante el cual el principio de la rentabilidad social fue desplazado por la rentabilidad capitalista (costo-beneficio).

<sup>33</sup> La desregulación de las relaciones económicas con el exterior expresadas en la normatividad que favorece el libre comercio, el régimen de libertad de cambios y la eliminación de "obstáculos" a la inversión extranjera son una expresión de los nuevos rasgos que asumió la construcción del "orden económico" en ese momento.

<sup>34</sup> Joachim Bischoff y Richard Detje (1989), *Massengesellschaft und Individualität*, Hamburgo, p. 110.

<sup>35</sup> Milton Friedman, *op. cit.*, capítulo 5.

<sup>36</sup> Joachim Bischoff y Richard Detje, *op. cit.*, p. 114.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 118.

<sup>38</sup> Las reformas tributarias introducidas desde los años ochenta han reestructurado la composición de los ingresos tributarios. Las reducciones impositivas y el costo de los estímulos tributarios al capital han sido compensados con el incremento de los tributos indirectos a toda la población. A ello se agregan los elevados índices de evasión, cuya fuente se encuentra principalmente en la actividad privada capitalista.

<sup>39</sup> El endeudamiento había cumplido una función de sostenimiento transitorio de las dictaduras, pues permitió "mostrar" algunos éxitos económicos, especialmente de crecimiento.

<sup>40</sup> A manera de ejemplo debe considerarse que Salinas de Gortari adelantó en México en 1988, tras su triunfo electoral, un programa con claros contenidos neoliberales. Otro tanto sucedió con Carlos Menem en Argentina a partir de 1989, con Alberto Fujimori en Perú

y con Carlos Andrés Pérez en Venezuela a partir de ese mismo año; también en Brasil, desde 1989, con el gobierno de Fernando Collor, y en Colombia con el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Véase al respecto, Víctor Manuel Durán, "Estado social de derecho, democracia y participación", en <http://utal.org/movimiento/11e.htm>

<sup>41</sup> Véase Catherine Conaghan, James Malloy y Luis Abugattas (1991/1992). "Los negocios y los 'muchachos': La política neoliberal en los Andes Centrales", en revista Nuevas Fronteras Académicas, PNUD, Universidad Andina Simón Bolívar, N° 6/7, p. 21.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 28.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>44</sup> Véase Jairo Estrada (1991), "Crisis del socialismo en Europa Oriental y recomposición del orden mundial" en *Selección de ponencias del seminario internacional "Socialismo: realidad, vigencia y utopía"*, Bogotá, pp. 8-17.

<sup>45</sup> Una análisis detallado del neoliberalismo de los años de 1970 lo realicé en mi tesis doctoral *Fragen der Rezeption und des Einflusses der bürgerlichen politischen Ökonomie in Lateinamerika. Eine Auseinandersetzung unter Berücksichtigung der Konzeptionen von Paul A. Samuelson sowie der Neokeynesianer und der Neomonetaristen*, Berlín, 1982. Las tesis neoliberales latinoamericanas de las décadas posteriores se desarrollarían con base en los acumulados del neoliberalismo de las dictaduras militares del Cono sur, en especial de Chile.

<sup>46</sup> Hernando de Soto y Stephan Schmidheiny, *op. cit.* p. 95.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, pp. 98-99

<sup>48</sup> *Ibíd.*, pp. 247-248, 250.

<sup>49</sup> La obra fue financiada por uno de los principales centros de investigación y de divulgación de la teoría y la ideología neoliberal a nivel mundial, el Institut for International Economics, cuyo director es John Williamson, reconocido por su formulación del Consenso de Washington.

<sup>50</sup> En Colombia, por ejemplo, esa discusión se abordó en el libro *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate*, editado por José Antonio Ocampo y Eduardo Sarmiento Palacio (1987).

<sup>51</sup> Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", en revista Nuevas Fronteras Académicas, PNUD, Universidad Andina Simón Bolívar, N° 3, 1991, p. 14.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 16-20

<sup>53</sup> Ver Bela Balassa, Gerardo Bueno, Pedro Pablo Kuczynski y Mario Simonsen (1986), *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, pp. 13-15.

<sup>54</sup> 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, N° 15, p. 36.

<sup>55</sup> El término es de Joseph María Serrano, SJ, "El Consenso de Washington. ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?", en <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46htm>.

<sup>56</sup> "Tal recetario parece más, según Toru Tamahira, profesor de las Universidades de Hosei y de las Naciones Unidas, una 'lista de deseos de Williamson', por su enumeración descosida,

incoherente y a la postre en contravía de las evidencias empíricas”, Bernardo Correa, op. cit., p. 36.

<sup>57</sup> Serrano, op. cit.

<sup>58</sup> “Algunos piensan que el Tratado de Maastricht sería una adaptación europea a las políticas del Consenso de Washington”. Ibid.

<sup>59</sup> Citado por Bernardo Correa, op. cit.

<sup>60</sup> Al argumentar la exclusión de tales temas, Williamson señaló: “Intenté describir aquello que normalmente se creía acertado, más que exponer mi opinión. Es decir, mi pretensión era elaborar una lista positiva más que una lista normativa [...]. Deliberadamente excluí de la lista cuanto fuera básicamente redistributivo –no aquello que tuviera consecuencias equitativas como subproducto de la búsqueda de objetivos de eficiencia–, porque pensé que el Washington de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa con las preocupaciones sobre la igualdad”. Citado por Serrano, op. cit.

<sup>61</sup> Joseph Stiglitz (1998), “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington”, en revista *Desarrollo Económico*, volumen 38, N° 151, octubre-diciembre, pp. 691-692.

<sup>62</sup> Serrano, op. cit.

<sup>63</sup> Javed Burki y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington*, Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>64</sup> Para un acercamiento a los postulados fundamentales del neoinstitucionalismo, véanse los trabajos de Douglas North: *Estructura y cambio de la historia económica* (1984) e *Instituciones y desempeño económico* (1999).

<sup>65</sup> Una interpretación más bien apologética del neoinstitucionalismo, con algunas adaptaciones “criollas”, se encuentra especialmente en el capítulo primero del libro de Salomón Kalmanovitz (2001) *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.

<sup>66</sup> En desarrollo de ese propósito, algunos enfoques neoinstitucionalistas señalan para el caso colombiano, por ejemplo, que la no definición clara de los derechos de propiedad en importantes zonas rurales del país habría traído como consecuencia el no establecimiento del Estado en esas regiones y la consiguiente irrupción de *paraestados*. Si los derechos de propiedad se definieran habría la posibilidad de desarrollar un mercado de tierras transparente. Así mismo, se trataría de “despolitizar” la defensa de los derechos de propiedad, para poder crear resultados sociales estables. En ese contexto, la “seguridad” de los derechos de propiedad aparece como condición para su materialización.

<sup>67</sup> La existencia de la insurgencia armada en Colombia podría ser leída, desde una perspectiva neoinstitucional, como un tipo de institucionalidad informal que limita o impide el desarrollo de los derechos de propiedad y aumenta los costos de transacción e imposibilita un mercado libre de tierras y afecta otras formas de mercado (tanto en el sentido micro como en el aspecto macroeconómico). Por eso, desde el neoinstitucionalismo, podría haber miradas en dirección a una solución política negociada (hacia una nueva institucionalidad, que sobre nuevas reglas de juego permita el ejercicio de los derechos de propiedad y reduzca los

costos de transacción) o en dirección a un desenlace militar (también con los mismos propósitos), por ejemplo, con la llamada seguridad democrática. Como se señalaba anteriormente, el neoinstitucionalismo admite diversos entendimientos. De ahí la dificultad para distinguir un discurso democrático y uno de derecha desde esa concepción.

<sup>68</sup> La noción de “red de agentes de política” está definida en términos de identidades con la política y el discurso neoliberal, no necesariamente supone relaciones contractuales.

<sup>69</sup> Esta institución surge en 1995 como heredera del GATT.

<sup>70</sup> Véanse también los trabajos de Berenice Ramírez López, “América Latina: Los saldos de la reestructuración neoliberal”, en [http://redem.buap.mx/tl\\_Berenice.html](http://redem.buap.mx/tl_Berenice.html); Joseph Ramos (1997), “Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”, Revista de la Cepal, N° 62, pp. 15-30; Giovanni Pérez Santiago (2000), “El neoliberalismo en las reformas económicas de América Latina”, ponencia presentada en el Congreso de LASA, Miami, marzo 18-19.

<sup>71</sup> En sentido estricto, el argumento de mercado es más bien falaz. El paraíso de la *competencia perfecta* no existe sino como construcción ideológica. En realidad la economía y la sociedad son controladas por poderosos grupos económicos y gigantescas empresas multinacionales.

<sup>72</sup> El deterioro de los aparatos productivos es más notorio en los países de la periferia capitalista.

<sup>73</sup> No se está evaluando en este punto si la reducción de la inflación es imputable exclusivamente a la política de control monetario. Simplemente se registra un “haber neoliberal” que puede tener otras explicaciones, por ejemplo, en la desocupación, la informalización del trabajo, la reducción del salario real y, en general, en la contracción de la demanda.

<sup>74</sup> En la mayoría de los casos se trata de anuncios demagógicos, con bajos niveles de cobertura pero con impactos (sobrevalorados) orquestados por los medios masivos de opinión.

<sup>75</sup> Véase Bela Balassa y John Williamson (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institut for International Economics, Londres.

<sup>76</sup> Joseph Stiglitz (2003), *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Taurus, Bogotá, p. 13.

## SEGUNDA PARTE

---

# LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN COLOMBIA

### LA INSTALACIÓN DEL PROYECTO POLÍTICO ECONÓMICO NEOLIBERAL

En la experiencia colombiana, la instalación del proyecto neoliberal ha tenido un recorrido de varias décadas. Las particularidades del asentamiento de las políticas neoliberales resultan de lo singular del proceso político, por una parte, y de un comportamiento de la economía que, en principio, no ha estado sometida a grandes crisis (cíclicas o estructurales) en las décadas anteriores<sup>1</sup>.

### CONFIGURACIONES INICIALES DE LA CONSTRUCCIÓN NEOLIBERAL EN LA DÉCADA DE 1970

Los antecedentes de la construcción neoliberal se asocian con los límites mostrados por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el régimen de acumulación basado en el mercado interno y las tendencias a la crisis de rentabilidad capitalista. El referente inicial se encuentra en los cambios de política económica hacia la promoción de exportaciones durante la administración de Lleras Restrepo (1966-1970). Si bien la política de tal administración no se puede caracterizar como neoliberal, sí es apreciable un cambio en la orientación del modelo de desarrollo hacia la búsqueda de mercados internacionales. Se trataría de una síntesis de políticas que comprenden tanto políticas para el “desarrollo hacia adentro” como políticas para el “desarrollo hacia fuera”. Dentro de estas últimas, generalmente se menciona la expedición del decreto 444 de 1967, que inauguró una política de devaluación “gota a gota” (con fundamento en decisiones administrativas) e introdujo el manejo de la tasa de cambio como parte de una política de promoción de exportaciones (en ese mismo sentido se considera el desarrollo de diferentes programas de estímulo a las exportaciones en el marco del Plan Vallejo). También se menciona, luego de las resistencias iniciales del gobierno de Lleras, la implantación de

medidas económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, sin que se hubiere llegado a la formalidad de la firma de un programa de ajuste. La nueva política de manejo de la tasa de cambio sería una expresión de ello y, de paso, de la ingerencia de organismos multilaterales en el diseño de la política económica.

La administración de Misael Pastrana (1970-1974) es considerada como otro momento de la instalación de políticas neoliberales. En especial se menciona la creación del sistema de financiación de vivienda basado en las unidades de poder adquisitivo constante<sup>2</sup>. Con este sistema se esperaba estimular el mercado de capitales, como producto del aumento en el ahorro financiero que se generaría y, como corolario de ello, se aspiraba a que se incrementase la inversión productiva en el sector de la construcción y, de esa forma, el empleo y el ingreso en un sector que se consideraba como generador de efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía. La rentabilidad del negocio se aseguraba mediante la neutralización de los efectos de la inflación sobre el ahorro financiero y la garantía de una tasa de interés lo suficientemente atractiva.

Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) se apreció un intento más consistente de reforzamiento de las políticas neoliberales<sup>3</sup>. Para entonces, tales políticas empezaban a tener algún reconocimiento internacional, primero, porque ofrecían fórmulas para enfrentar la inflación en una economía capitalista mundial en la que este fenómeno confluía con la crisis de crecimiento y daba lugar a la *estanflación* (signada por una tasa de desempleo en ascenso<sup>4</sup>); y segundo, por cuanto se encontraba en marcha la aplicación de las políticas neoliberales por parte de los *Chicago boys* de Pinochet en Chile, especialmente a través de la política de privatizaciones. El gobierno de López fue asesorado en materia económica por Ronald McKinnon, profesor de la Universidad de Stanford, considerada en ese momento, junto con la Escuela de Chicago, como un bastión de las teorías neoliberales en el mundo académico. McKinnon diseñó la reforma tributaria de esa administración y la reforma financiera con el propósito de impulsar la expansión del mercado de capitales. La tesis neoclásica consistente en que la inversión es una función del ahorro, adoptada por los neoliberales, fue recogida en esta reforma. Los problemas de crecimiento se explicaban por los bajos niveles de ahorro, los cuales, por su parte, se originaban en la inexistencia de un mercado de capitales.

La reforma financiera pretendía superar esa situación y generar nuevas condiciones para el crecimiento económico. En el gobierno de López fue clara la decisión política de transitar hacia una política de estímulo a la actividad financiera, compartida, en todo caso, con políticas para el sector productivo. Como resultado de tal política, se apreció una expansión del negocio financiero y, al finalizar la década de los setenta, un incremento de la especulación financiera que llevaría a la crisis del sector en los primeros años de la década de los ochenta.

Por otra parte, la administración López intentó sin éxito una política de control monetario para reducir la inflación, que bien podía inscribirse dentro de los recetarios de política monetarista de la época; así mismo, pretendió reformar el mercado de trabajo y la legislación laboral con el fallido propósito de introducir el salario integral.

Estos y otros propósitos de reforma en dirección al reforzamiento de las tesis del libre mercado sucumbieron con el más importante movimiento de protesta social del siglo pasado, el paro cívico nacional de 1977.

El gobierno de López coincidió con la crisis mundial de 1974-1975, definida entonces como la más aguda y profunda después de la gran depresión de 1929-1933. Si los impactos de tal crisis no afectaron en forma severa la economía colombiana, como ocurrió con la mayoría de los países latinoamericanos, ello se explica, en buena medida, por los efectos favorables de la bonanza cafetera de 1976-1978 y de la bonanza marimbera. Tales bonanzas le representaron al país el ingreso de importantes recursos que aliviaron su situación externa, contrarrestaron los efectos del sensible aumento en los precios del petróleo<sup>5</sup> y mitigaron el impacto del servicio de la deuda externa, que registraba tendencias al incremento acelerado debido al ablandamiento de las condiciones del endeudamiento en los mercados internacionales.

De las tendencias a la crisis registradas al inicio de la administración López se transitó hacia una fase de expansión económica hacia al final del gobierno, la cual se prolongaría durante los primeros años del período presidencial de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Este gobierno puede ser inscrito, sin duda, dentro del proceso de instalación de las políticas neoliberales merced a la introducción de una serie de medidas tendientes a la liberalización del comercio exterior y en pro de la austeridad fiscal (éstas últimas, más bien en el terreno del discurso político económico que en el de las medidas efectivas de política económica). En el primer caso, se trató de la llamada apertura comercial, que consistió, en sentido estricto, en una apertura a las importaciones, bien fuera mediante la reducción de los aranceles o mediante la eliminación de trabas administrativas de los regímenes de importación. El argumento en favor de tal política consistía en que por esa vía se impulsaría la modernización productiva y mejorarían las condiciones de productividad del aparato productivo nacional; así mismo se argüía que se contrarrestarían las tendencias inflacionarias al traerse del exterior productos importados a más bajo precio. En realidad, la apertura comercial, además de gastar improductivamente las reservas acumuladas como resultado de las bonanzas, estimularía el consumo suntuario, activaría los dispositivos inflacionarios (pese a la aplicación de políticas monetarias restrictivas), agravaría la situación de endeudamiento y llevaría a la industria nacional a una aguda recesión<sup>6</sup>. Todo ello unido a la crisis financiera de principios de la década hizo que el país sufriese una crisis generalizada y profunda en un contexto de fortalecimiento de los elementos autoritarios del régimen político, de violación a los derechos humanos y de persecución a los opositores políticos a través de la aplicación del decreto extraordinario 1923 del 6 de septiembre de 1978, denominado "estatuto de seguridad".

La crisis se agravaría por su sincronización con la crisis económica mundial de 1980-1983, la cual tendría profundas repercusiones sobre el conjunto de las economías latinoamericanas y se constituiría en uno de los detonantes de las "crisis de la deuda externa" de mediados de la década de los ochenta, ello debido al estrangulamiento del sector externo de las economías de América Latina.

El gobierno de Turbay Ayala impulsó, por otra parte, la misión de las finanzas intergubernamentales, cuyo informe –conocido como el Informe Bird-Wiesner– se inscribía dentro de las políticas neoliberales de la época con las cuales se pretendía enfrentar la situación fiscal deficitaria. Aunque en ese gobierno no se dio aplicación a las recomendaciones de la misión, debe señalarse que quedaron formulados algunos lineamientos de política que habrían de implantarse a lo largo de la década de los ochenta. El informe proponía desarrollar el concepto de tributación indirecta, ampliar la base tributaria, incentivar el ahorro mediante alivios tributarios y fortalecer los fiscos departamentales a través de la descentralización y la autonomía al tiempo que insistía en la racionalización del gasto público (entre otros, precisamente con el proceso de descentralización)<sup>7</sup>. La administración de Belisario Betancur (1982-1986) inició el proceso de descentralización, transformó el impuesto a las ventas en el impuesto al valor agregado e introdujo incentivos tributarios a los empresarios capitalistas en el marco de las políticas de su plan de desarrollo.

La formación de estudiantes colombianos de la elite en universidades estadounidenses desempeñó un papel de la mayor importancia en el proceso de entronización de la política y la ideología neoliberal en Colombia en la década de 1970. A juicio de Salomón Kalamanovitz “la ideología neoliberal alcanzó su mayor raigambre durante los años setenta, cuando estudiantes colombianos de la universidades de Chicago, MIT, Rice, Stanford y California encontraron acogida en la fundación privada Fedesarrollo, la Universidad de los Andes, la Asociación Bancaria y el Banco de la República [...]. Muchos de estos cuadros ingresaron en las administraciones de López Michelsen y Turbay Ayala y en los gremios interesados para orientar el nuevo curso de la política económica”<sup>8</sup>.

#### LA CONSTRUCCIÓN NEOLIBERAL DE LA DÉCADA DE 1980

El gobierno de Belisario Betancur fue percibido, de manera equivocada, como un gobierno de ruptura frente al proceso de instalación de la política neoliberal en Colombia y asociado con el resurgimiento de las debilitadas políticas estructuralistas de la Cepal<sup>9</sup>. 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 crisis de principios de la década de los ochenta<sup>10</sup>. En efecto, tales medidas comprendieron el restablecimiento transitorio de las protecciones al aparato productivo levantadas durante la administración 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 defavorecidos de la población. El plan de desarrollo de Betancur se comprometía, además, a consolidar el desarrollo económico y el ordenamiento del cambio social<sup>11</sup>.

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 obtenidos a través de las exportaciones sino que reducía las arcas del Estado. A esta situación, el Fondo Monetario Internacional respondió 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 de 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 cuales se afianzaría 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. Respecto de ese programa, Lora y Ocampo señalan que “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, los 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”<sup>12</sup>. Los mencionados autores asocian la implantación de la *monitoría* con una “fase ortodoxa”<sup>13</sup> de la política económica. A esa caracterización habría que agregarle que se trataba de la *ortodoxia neoliberal*, representada en ese momento por el ministro de hacienda, Roberto Junguito<sup>14</sup>. Según este enfoque ortodoxo, el exceso de demanda<sup>15</sup> constituía la fuente básica de los desequilibrios externos, por ello el plan macroeconómico contenía políticas drásticas para la reducción de la demanda, que se tradujeron en reducciones reales de los salarios (mediante un congelamiento de los salarios de los trabajadores del Estado en 1985, en presencia de una inflación cercana al 30%) 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 neoliberal de estabilización fueron menos contraccionistas e inflacionarios de lo esperado, ello debido a las condiciones excepcionales de la economía colombiana respecto de las demás economías de América Latina, producto de una nueva “bonanza cafetera” en los años de 1986 y 1987. Tal bonanza se originó en el mejoramiento del precio del café en los mercados internacionales a causa de 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 petrolera y del carbón<sup>16</sup>, aunque en menor medida. Vale decir que 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.

Al inicio de la administración de Virgilio Barco (1986-1990), la economía colombiana transitaba hacia una fase expansiva del ciclo económico, aunque persistían los 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 neoliberales<sup>17</sup>. Luego, en el

gobierno, se intentaría mostrar otro matiz, con el plan de desarrollo de la *Economía social*<sup>18</sup> que, en todo caso, daba cuenta de una utilización ambigua del término<sup>19</sup> y se proponía 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”<sup>20</sup> y hacía alarde de una aparente conjunción óptima entre la promoción de exportaciones y la substitución 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 a la inversión extranjera y el estímulo a la iniciativa privada<sup>21</sup>.

Durante el gobierno de Barco se puso en evidencia la puja entre aquellos sectores que pretendían encauzar definitivamente la economía por la senda de la política neoliberal y aquellos que guardaban alguna esperanza respecto de la “economía social”. En especial, 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 la retroactividad de la cesantía. El “revanchismo social”, que entonces ganaba audiencia, se sustentaba en la tesis de que los problemas sociales se originarían en las prebendas sociales que históricamente habrían sido promovidas por el Estado<sup>22</sup>. El proyecto de los liberales 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.

#### LA CONSTRUCCIÓN SISTEMÁTICA DEL ORDEN JURÍDICO ECONÓMICO NEOLIBERAL

La inclusión de los propósitos de la política económica<sup>23</sup> en la normatividad ha desempeñado un papel central en el proceso de transformación de la economía colombiana ocurrido durante los últimos lustros. Dado el fuerte carácter político e ideológico (planificado) de las definiciones esenciales en torno a la reorientación y el nuevo encauzamiento de la economía que implica la instalación del proyecto neoliberal, es claro que se ha estado en presencia de una configuración muy particular de la relación entre la economía y el ordenamiento jurídico (recordemos que este último no puede ser considerado como un simple reflejo de las transformaciones económicas). Sin duda, la producción de normatividad ha contribuido de manera notoria a desarrollar los lineamientos de la política neoliberal y, sobre todo, a dotar las definiciones políticas con el don de la legalidad. En ese sentido, el proyecto político del neoliberalismo, siendo esencialmente autoritario, aparece revestido con el procedimiento democrático, pues los procesos de reforma han ocurrido atendiendo las “reglas de juego” de la llamada democracia liberal. Así, las propuestas fundamentales de

reforma, emanadas por lo regular del poder ejecutivo (al menos formalmente<sup>24</sup>), han tenido los trámites de rigor en el Congreso de la República y han sido sometidas a los controles correspondientes (de constitucionalidad) por parte del poder judicial.

Desde luego que la implantación de una política y su traducción a normatividad no está exenta de conflictos y contradicciones, de colisión de intereses o de entendimientos distintos por parte de los llamados poderes públicos. Tales cuestiones escapan a los propósitos de este trabajo, pues lo que aquí se examina es la *tendencia predominante* y esa ha sido, de manera incontrovertible, la construcción de un orden neoliberal, entendido éste también en el sentido positivo del derecho. La construcción de tal orden supone, por una parte –como en efecto ha ocurrido–, cambios en el balance de poder y una nueva configuración del bloque dominante, en cuya base se encuentran principalmente los grupos económicos “nativos” transnacionalizados vinculados o con pretensiones de vincularse a los negocios de la nueva fase de “mundialización” del capital; por otra, la debilidad del movimiento social y popular, pese a las evidentes manifestaciones de resistencia para oponerse con éxito a ese proceso de construcción.

#### **MOMENTOS DE LA CONSTRUCCIÓN SISTEMÁTICA DEL ORDEN JURÍDICO ECONÓMICO NEOLIBERAL**

Aunque en sentido estricto los antecedentes de política neoliberal se sitúan a más tardar en la década de los setenta y se presenta evidencia en torno al desarrollo de algunos lineamientos de política neoliberal durante la década de los ochenta (como se pudo apreciar en el acápite anterior), existe un consenso unánime en torno al papel clave de la administración del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) en esta materia, pues el inicio de este cuatrienio puede ser tomado como punto de inflexión en la tarea de construcción del orden neoliberal en Colombia<sup>25</sup>.

Desde ese entonces, y durante los últimos tres lustros, se asistió a la formación sistemática, no lineal en todo caso, de un régimen jurídico económico cuyos contenidos esenciales son coincidentes con los lineamientos de la política neoliberal. Con independencia de los gobiernos de turno, ha sido evidente una línea de continuidad en la tarea de *juridizar* la desregulación de la economía y la llamada disciplina fiscal. En sentido estricto, podría aseverarse que la construcción del orden neoliberal se convirtió en política de Estado.

Además del gobierno de Gaviria, las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-...) han mostrado con claridad sus identidades con las políticas neoliberales. La administración de Ernesto Samper (1994-1998) fue considerada por algunos, de manera equivocada, como expresión del “fin del neoliberalismo”<sup>26</sup>. Ella misma se autodefinió como alternativa a los enfoques ortodoxos neoliberales, al intentar posicionar, a través más de lo discursivo que de lo esencialmente político, formulaciones de tipo neoestructuralista.

En atención a lo anterior, bajo el supuesto de una línea de continuidad en la implantación del proyecto neoliberal, es posible considerar diversos momentos en la tarea de construcción de un orden jurídico económico. Tales momentos dan cuenta de las circunstancias específicas en las que se ha adelantado la política neoliberal y su traducción al ordenamiento jurídico. En este trabajo se ha preferido hablar de momentos para dejar abierta la posibilidad de superposición de las políticas en el tiempo. No se ha recurrido a la definición de etapas, pues estas sugieren una sucesión lineal de las políticas en el tiempo.

En consideración a lo anterior, se han definido cinco momentos de la construcción del orden neoliberal en Colombia, a saber:

1. *Diseño e implantación de reformas legales estructurales claves tendientes a la desregulación de la economía (1990-1991).*
2. *Formulación de la Constitución económica (1991).*
3. *Profundización de la desregulación económica mediante el diseño e implantación de reformas legales según mandato constitucional (1992-1998).*
4. *Ordenamiento para la gestión de la crisis y el reforzamiento de la "desregulación económica" y la "disciplina fiscal" (1999-2004)*
5. *Supranacionalización del orden jurídico económico mediante la "negociación" de tratados de "libre comercio".*

Por otra parte, se aprecia un línea de continuidad en los aspectos esenciales de la política neoliberal en los documentos de los planes nacionales de desarrollo (incluidos aquellos que fueron traducidos a norma positiva) y en la normatividad sobre el presupuesto (tanto el presupuesto de rentas como la ley de apropiaciones)<sup>27</sup>.

## **DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE REFORMAS ESTRUCTURALES (1990-1991)**

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 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, resultaron 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.

La construcción del nuevo consenso supuso una reconfiguración del bloque de poder, el cual se anunciaba ya desde la década de los setenta con el surgimiento de los llamados grupos económicos. La reconfiguración del bloque se fundamentó, en parte, en el debilitamiento estratégico de la economía cafetera, la obsolescencia de ciertos

sectores de la industria, el atraso y estancamiento de la agricultura capitalista, la emergencia de la economía del narcotráfico y el creciente papel de las actividades monetario-financieras, así como en la apreciación proveniente de algunos sectores de las elites 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.<sup>8</sup> En 1989 se elaboró, con fundamento en un balance de las experiencias neoliberales de las décadas precedentes, lo que hoy se conoce como el Consenso de Washington. Tal consenso se convirtió en la plataforma política de los proyectos neoliberales a escala mundial. Así mismo, el inicio de la crisis general de los proyectos de socialismo de administración burocrática centralizada en Europa oriental y la Unión Soviética puso en entredicho la posibilidad de alternativas al capitalismo y contribuyó al despliegue de la política y la ideología neoliberal, según se pudo apreciar en la primera parte de este libro.

La llegada de los tiempos de reforma se anunció con el *Programa de modernización de la economía colombiana*, en febrero de 1990, en el que se trazaron los principales lineamientos de política para la “apertura económica” y la llamada “modernización”. Como ya se estaba en el final del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), tales lineamientos habrían de concretarse con la agenda de reformas que emprendió la administración Gaviria con su programa de apertura económica y de modernización del Estado.

Las reformas de la apertura mostraron una notoria coincidencia con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington, sin que se pueda afirmar que las primeras sean el resultado de un mandato de la segunda. Los lineamientos de política trazados por el Consenso no eran novedosos en 1989, año en el que se realiza la célebre reunión de Washington. La avanzada intelectual ya había corrido por cuenta de los “teóricos” del neoliberalismo desde la segunda posguerra del siglo pasado en adelante. Al inicio, las políticas neoliberales campeaban por el mundo en clara connivencia con las dictaduras militares en los años setenta y, durante la década de los ochenta, con los programas de ajuste económico del FMI. La virtud del Consenso consistió 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 homogenización 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 de Gaviria mostraron la consolidación de un enfoque de teoría y de política económica que sirve de soporte para el apalancamiento transnacional de amplios sectores de las elites dominantes interesados en los “nuevos” negocios de la globalización capitalista y en su inserción en el nuevo sistema de poder en curso. Este enfoque, neoliberal en lo esencial, fue reproducido por una elite intelectual y de tecnócratas formada en su mayoría en universidades estadounidenses bajo la influencia de la ortodoxia neoclásica y

monetarista. En el caso colombiano se habló del *kindergarten* de Gaviria, para resaltar la juventud de un número considerable de neoliberales que en ese entonces eran funcionarios públicos de alto rango.

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”. Mediante la producción del discurso, estas dos acepciones hacían aparecer las transformaciones en curso como parte de un proyecto político modernizador: a una economía cerrada debía oponerse una economía abierta, a un Estado atrasado y arcaico debía oponerse un Estado moderno. La ofensiva ideológica 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 anunció la llegada al futuro (“bienvenidos al futuro” fue la consigna inicial de la administración Gaviria). Las reformas anunciadas – podría afirmarse – eran equiparadas con los últimos avances de la ciencia, con los que Melquíades y los gitanos solían llegar a Macondo.

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 ya a principios de 1991 fue sancionada por la presidencia.

La “desregulación de la economía” tiene por objeto el establecimiento de reglas que organicen la actividad económica de acuerdo con la lógica del “libre mercado”, tal como se apreció en la primera parte del libro. Las medidas que acompañan este propósito abarcan los diferentes mercados en los que se organiza la economía: a) mercado laboral, b) mercado de bienes y servicios y c) mercado de capitales. Las transformaciones a que son sometidos dichos mercados son, en realidad, una expresión de las profundas transformaciones en las relaciones de producción. En términos de economía política, la desregulación de la economía conlleva una redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo y de las distintas formas del capital entre sí.

#### LAS REFORMAS AL MERCADO DE TRABAJO

Las condiciones de funcionamiento del mercado laboral fueron modificadas con la ley 50 de 1990. Mediante dicha norma se avanzó, en la perspectiva de instalación de la política neoliberal, en dos sentidos: primero, en dirección a la llamada flexibilización laboral, que implicaba una mayor facultad de disposición del patrón sobre la fuerza de trabajo (mediante la legalización de prácticas existentes o la introducción de nuevas) y, segundo, a través de la reducción sensible del precio del contrato laboral. De acuerdo con la argumentación neoliberal<sup>28</sup>, se trataba, por una parte, de mejorar la competitividad de la economía a nivel internacional, por otra, de aumentar los niveles de ocupación, dado que habría desempleo por el elevado costo de la contratación (y del despido); además de ello,

se señalaba que el propósito de la reforma consistía en lograr una mayor estabilidad de los trabajadores en atención a la alta rotación y la baja antigüedad, en crear condiciones que permitieran la contratación laboral directa y en flexibilizar la rígida jornada laboral para amoldarse a las nuevas tecnologías y los modernos sistemas de producción.

Con la reforma laboral se eliminó la retroactividad de la cesantía y se transitó a un régimen en el que la cesantía se empezó a liquidar en forma definitiva cada año y su valor debía ser depositado a nombre del trabajador en un fondo de cesantías, con rendimientos por lo menos iguales a la tasa de captación de dinero del sector financiero<sup>29</sup>. De esa forma, se inició el desmonte de esa modalidad de aseguramiento del desempleo; también se eliminó la acción de reintegro, que consistía en una protección para el trabajador que hubiese prestado diez o más años de servicio continuo en una empresa: si éste era despedido sin justa causa comprobada por un juez, mediante acción judicial se obligaba al patrón a reintegrarlo con el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir. En igual sentido, se suprimió la llamada pensión sanción. El argumento fuerte para suprimir estas protecciones al despido consistió en que ellas representaban una de las principales causas para la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del patrón y se convertían, por tanto, en fuente de mayor inestabilidad laboral. En su lugar, la ley 50 de 1990 incrementó las indemnizaciones por despido.

La reforma laboral redefinió las condiciones de remuneración al establecer que las partes podrían acordar libremente los factores constitutivos del salario, lo cual tendría implicaciones sobre el cálculo (a la baja) de las primas y de las cesantías o del salario base de liquidación.

La nueva normativa "legalizó" la ya existente contratación a término por períodos inferiores a un año (renovables en tres ocasiones); así mismo introdujo algunas modificaciones al régimen de jornada laboral, en especial para las nuevas empresas que operasen en forma continua, para las cuales se estableció una jornada alternativa de 36 horas a la semana (sin recargos por trabajo nocturno, en festivos o dominicales, aunque con descansos compensatorios remunerados para estos últimos); se creó la figura del "salario integral" para quienes devengaran diez o más veces el salario mínimo legal y se establecieron normas regulatorias de las agencias de empleo temporal, entre otros.

Aunque el gobierno de Gaviria solicitó facultades extraordinarias para reformar el régimen de pensiones, éstas no le fueron concedidas. Los lineamientos de política neoliberal en este campo, que habrían de concretarse con la ley 100 de 1993, ya estaban diseñados, en todo caso, en el segundo semestre de 1990<sup>30</sup>.

Como se ha podido apreciar, la ley 50 de 1990 transformó las llamadas instituciones laborales, modificó sustancialmente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en Colombia al exponerla a un régimen más inestable y barato, generó unas condiciones más favorables para la rentabilidad del capital y constituyó, de esa manera, un marco jurídico institucional propicio para una redistribución regresiva del ingreso, que habría de castigar los fondos de consumo de la población, al tiempo que animó aquellos de la acumulación.

## LAS REFORMAS AL MERCADO DE BIENES Y SERVICIOS

Las “reglas de juego” para el mercado de bienes y servicios definidas por el gobierno de Gaviria se caracterizaron por la introducción de normas tendientes a la liberalización del comercio exterior. Tales reglas también fueron incorporadas en diferentes leyes aprobadas en la segunda legislatura de 1990. En ese sentido se deben mencionar, entre otras:

- La ley marco de comercio exterior (ley 7 de 1991).
- La reforma tributaria (ley 49 de 1990).
- El estatuto cambiario (ley 9 de 1991).

Con la ley marco de comercio exterior se *juridizó* la política de exposición de la economía al “libre juego” de las fuerzas del mercado. Allí quedó consagrado que las políticas de comercio exterior se orientarían “con base en los principios de fomento del libre comercio de mercancías, servicios y tecnología; libertad a la competencia y la iniciativa privadas; impulso a la modernización y la eficiencia, y el apoyo a los procesos de integración internacional”<sup>31</sup>. Diferentes instrumentos de política en materia de comercio tales como los sistemas especiales de importación y exportación, los certificados de reembolso tributario, los fondos de estabilización, los aranceles variables, los derechos compensatorios, las zonas francas y de frontera fueron diseñados en función de tales principios<sup>32</sup>.

Por otra parte, se sentaron las bases para el tránsito hacia un régimen de libre importación<sup>33</sup>. El relativo gradualismo que caracterizó la apertura económica promovida por Barco<sup>34</sup>, fue superado por el gobierno de Gaviria con la aceleración del proceso de liberalización de las importaciones. En efecto, todas las restricciones a la libre importación fueron levantadas (sólo se mantuvo un 3% de posiciones arancelarias correspondientes a productos agrícolas “sensibles” a la competencia externa). De esa forma, se tomó la decisión política de desproteger el aparato productivo para, según los estrategas neoliberales, someterlo a la competencia externa y, por esa vía, forzar la innovación tecnológica para con ello forzar un aumento en la productividad y la eficiencia.

La libre importación se acompañó de la desgravación arancelaria<sup>35</sup> y de la homogeneización de las tarifas. Las definiciones políticas contemplaron una baja del arancel promedio ponderado de 16,7% en 1990 a 7% en 1994, así como una reducción sensible del número de grupos de tarifas de 14 a 5<sup>36</sup>.

La liberalización del comercio exterior condujo, igualmente, a una reorganización de las entidades de comercio y, de esa forma, se vinculó al proceso de reestructuración del Estado. En efecto, la ley marco de comercio exterior creó el Consejo Superior de Comercio Exterior, organismo asesor del gobierno en la definición de políticas en este campo, el Ministerio de Comercio Exterior, organismo ejecutor de las políticas de comercio y el Banco de Comercio Exterior, que se ocuparía de la promoción de las exportaciones.

La desregulación del comercio de bienes y servicios demandó, por otra parte, cambios en la política cambiaria. Ésta también habría de caracterizarse por la liberalización, como se verá más adelante.

## LAS REFORMAS AL MERCADO DE CAPITALES

La teoría neoliberal opera con el supuesto de que la inversión es una función del ahorro; la fuente del ahorro, por su parte, se encuentra en el mercado de capitales. Precisamente para estimular este mercado, la administración Gaviria emprendió reformas de desregulación para incentivar el ahorro y los flujos de capital. En particular deben mencionarse la expedición de la reforma financiera<sup>37</sup> (ley 45 de 1990) y del nuevo Estatuto cambiario<sup>38</sup> (ley 9 de 1991).<sup>4</sup>

Con la ley 45 de 1990 se sentaron las bases para una transformación profunda del sector financiero al establecerse un marco jurídico institucional para el tránsito de un régimen de banca especializada hacia un régimen de banca múltiple, así como la definición de mecanismos para facilitar la reorganización de la propiedad a través de la absorción, fusión, escisión o liquidación de instituciones financieras, todo ello unido a la decisión política de privatizar los bancos estatales o “nacionalizados” (como parte de la política general de privatizaciones) y de levantar las restricciones a la inversión extranjera en el sector financiero (incluida en la ley).

El tránsito a un régimen de banca múltiple partía de la consideración sobre la existente atomización del negocio financiero y su necesaria superación. Entidades financieras de aseguramiento, de financiamiento comercial, de ahorros, de fiducia, entidades bancarias, etc., que funcionaban como actividades separadas, podían ahora reorganizarse para ofrecer el “portafolio” de negocios, incorporando también “nuevos” negocios tales como la titularización, el arrendamiento financiero y los fondos de cesantías y de pensiones (creados éstos últimos en la ley 50 de 1990, sin que se hubiere reformado aún el régimen de pensiones y hubiere surgido el régimen de ahorro individual). La conformación de un régimen de banca múltiple habría de alentar la concentración del negocio financiero y de propiciar su control por parte de unas pocas entidades financieras, entre ellas algunas extranjeras<sup>39</sup>.

La reforma estableció, por otra parte, nuevas condiciones para la rentabilidad del negocio financiero (en especial debe mencionarse la incorporación de la capitalización de intereses para los créditos de largo plazo). En la reforma tributaria (ley 49 de 1990) se establecieron, además, incentivos para el mercado accionario al determinarse que las utilidades provenientes de la venta de acciones no constituirían renta ni ganancia ocasional y que las pérdidas por ese mismo concepto no serían deducibles.

En lo que se refiere al mercado cambiario, la reforma más importante –introducida en la ley 9 de 1991– consistió en la eliminación del monopolio estatal sobre el control de cambios, con lo cual se dio inicio a la privatización del mercado de divisas. De esa forma se sentaron las bases para abandonar el régimen cambiario que había sido reglamentado por medio del decreto 444 de 1967, el cual contemplaba un manejo administrativo de la tasa de cambio (mediante la llamada devaluación “gota a gota”, con la que se buscaba, entre otros, darle competitividad a las exportaciones y apoyar la estrategia de la “promoción de exportaciones”). Con estas medidas también se logró estimular el flujo de capitales

extranjeros y se apoyó la repatriación de capitales, incluidos aquellos vinculados al floreciente negocio del narcotráfico. Como lo señala Lora, “en la práctica quedaron legalizados el mercado paralelo de divisas y la posesión de activos en el exterior”<sup>40</sup>. De esa forma quedó en evidencia la doble moral de la “guerra” contra el narcotráfico, pues al tiempo que se le perseguía, se propiciaba la llegada de sus capitales y su incorporación a los circuitos legales de la acumulación<sup>41</sup>.

La desregulación del mercado de capitales puso el negocio financiero a tono con las tendencias de la globalización capitalista, que demandaban una creciente apertura de los mercados para garantizar el libre flujo de los capitales especulativos a nivel mundial. Como debe suponerse, tal apertura haría más vulnerable la economía a los movimientos de los mercados transnacionales, por ello la normatividad incorporó amplias facultades al ejecutivo para adoptar políticas cambiarias de acuerdo con el vaivén de las circunstancias.

En esa misma dirección—de inserción en el proceso de transnacionalización—debe entenderse la política de apertura a la inversión extranjera directa. Los cambios en la normatividad apuntaron a garantizar condiciones de acceso y de trato iguales a las de los inversionistas nacionales (el llamado trato nacional). Mediante la ley marco de comercio exterior se levantaron las restricciones existentes a la inversión extranjera (con algunas excepciones sectoriales, se transitó hacia un régimen de libre inversión—por ejemplo, se levantaron las restricciones a sectores tales como el financiero—) y se facultó al gobierno para hacer más flexibles (favorables al capital transnacional) las normas que regulaban las remesas y la reinversión de utilidades. En la reforma tributaria (ley 49 de 1990) se crearon incentivos a los inversionistas extranjeros (por ejemplo, se impuso una reducción sensible a los impuestos sobre las remesas, pues las empresas extranjeras ya establecidas en el país obtuvieron una reducción gradual de tal impuesto de ocho puntos porcentuales—de 20% en 1990 al 12% a partir de 1996—, mientras que las nuevas inversiones gozaron de un impuesto del 12% a partir de 1990).

## LAS TELECOMUNICACIONES

La desregulación de las telecomunicaciones y la tendencia a su organización mercantil se inició con la ley 72 de 1989 y se afianzó con la expedición de los decretos 1900 y 1901 de 1990, a doce días de iniciada la administración Gaviria. Estas normas se adelantaron a la Constitución de 1991 “en conceptos como privatización, desmonopolización, competencia, servicios públicos domiciliarios, gasto social, sistema de concesiones, etc.”<sup>42</sup>.

Esta ley sentó las bases para el marchitamiento de Telecom en el largo plazo, pues suprimió el control de esta empresa estatal sobre servicios tales como la informática, la telemática y el valor agregado, definió las telecomunicaciones como un servicio público y permitió su prestación por particulares a través del sistema de concesión, mediante contratos o licencias y el pago de derechos, tasas o tarifas<sup>43</sup>.

Con el decreto 1900 de 1990 se le otorgó al Ministerio de Comunicaciones “la potestad del ordenamiento, planeación, regulación y control de las telecomunicaciones, así como el

establecimiento del régimen de derechos para los operadores y los usuarios<sup>344</sup>. La definición de operador abrió las telecomunicaciones a la inversión extranjera, ya que dicho decreto estableció que el servicio podía ser prestado por el Estado o los particulares y formuló el derecho al libre acceso en el sector, iniciando, de esa forma, el desmonte de uno de los monopolios estatales más rentables y generando las condiciones para la creación de un nuevo mercado con operadores privados.

#### OTROS PROCESOS DE REFORMA

Junto con estas reformas, las políticas de la apertura económica contemplaron un cambio en las condiciones de provisión de infraestructura para la reproducción del capital; con ese propósito se asistió a una transformación del marco jurídico institucional en el contexto de la política general de privatización, razón por la cual se decidió la liquidación de Colpuertos y de los Ferrocarriles nacionales y se estableció un régimen de contratación por concesión para la explotación portuaria (ley 1 de 1991) y de mayor vinculación del sector privado a los proyectos de infraestructura ferroviaria y de carreteras. El argumento que sirvió de sustento a estas reformas consistió en ampliar el concepto de apertura económica a estos campos, pues una economía con reformas en curso para redefinir sus modalidades de inserción en la economía mundial requería una infraestructura que contribuyera a estimular el flujo de mercancías de exportación y de importación, lo cual implicaba que la infraestructura existente, concordante en gran medida con el régimen de acumulación basado en el mercado interno, necesitaba ser superada.

La orientación de las reformas de la apertura provocó, por otra parte, una modificación sustancial de la política y de la estructura tributaria del país y, con ello, de la respuesta a la pregunta acerca de quién financia el Estado; en efecto, mediante la ley 49 de 1990 se acentuó la estrategia de modificación estructural de los ingresos tributarios, que se venía imponiendo tímidamente a lo largo de la década de los ochenta, en especial con la reforma tributaria de la administración Barco (1986). La mencionada ley reforzó la participación de los impuestos indirectos a la actividad económica interna a través de la ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado (por ejemplo, a servicios de transporte, comunicación, personales y de recreación) y de la elevación de la tasa del 10% al 12% para la mayoría de los productos gravados con este impuesto. Esta orientación de la política tributaria se acentuaría a lo largo de la década de los noventa en las numerosas reformas aprobadas en ese período, como se verá más adelante. En el caso de la ley 49 de 1990, la mayoría de la población, independientemente de su nivel de ingreso, terminaría pagando los menores ingresos del Estado por las reducciones arancelarias que trajo consigo la desregulación del mercado de bienes y servicios.

De especial significación para la economía y la política colombianas fue el establecimiento de mecanismos para el "saneamiento", con fines fiscales, de capitales poseídos en el exterior. La puesta en marcha de tales mecanismos buscaba "legalizar" los capitales

ubicados en el exterior mediante la adquisición de bonos especiales de financiamiento fiscal o mediante la adquisición de títulos de deuda externa, pagando bien fuera un impuesto de renta de 3% sobre el valor nominal de los títulos o bien un impuesto complementario al de renta equivalente al 3% del saneamiento fiscal. La estrategia del gobierno de Gaviria apuntó a financiar parte de la apertura con capitales "legalizados" del narcotráfico por obra y gracia de la normatividad. Al discutirse el proyecto de reforma tributaria, el entonces ministro de hacienda, Rudolf Hommes, señaló que con la "repatriación" del 10% de los 18.000 millones de dólares que se estimaba que los colombianos tenían en el exterior el gobierno se daría por satisfecho. La fuerte revaluación a la que se vio sometido el peso colombiano en los años inmediatamente posteriores a estas medidas, merced a la masiva llegada de dólares del exterior, mostraría una "repatriación" sensiblemente superior y obligaría a imponer algunos controles administrativos a los flujos de capitales dada la afectación a la que se vieron sometidos el aparato productivo y la capacidad competitiva de la economía en general.

#### LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO

Las reformas estructurales aquí descritas, traducidas al lenguaje de la normatividad, tenían como supuesto un cambio en el papel y la función del Estado. Como bien lo señaló el entonces director del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro, se trataba de una "revisión a fondo no sólo de muchas entidades estatales, sino de toda la orientación del Estado", de un "viraje en la concepción de Estado"<sup>45</sup>. Según este funcionario, las reformas al sector público buscaban los objetivos de "especializar al Estado en las funciones que le son propias; garantizar la provisión eficiente de aquellos servicios complementarios a la actividades de sectores económicos, especialmente los relacionados con la política de modernización de la economía; mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos, eliminando los elementos estructurales e institucionales que limitan la operación de mecanismos competitivos de mercado y dificultan la asignación y el uso eficiente de los recursos de la economía y descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas"; además, a ello se agregaba la necesidad de "reducir el déficit y concentrar la inversión pública en los sectores sociales", al tiempo que se requería que el sector privado se hiciera cargo, "en la medida de lo posible, de los proyectos productivos más importantes". En ese aspecto, se definieron "tres funciones fundamentales para el Estado que (delimitarían) su campo de acción: la prestación de servicios que constituyen bienes públicos (defensa, justicia, etc.), el mantenimiento de un marco de estabilidad macroeconómica mediante la definición de reglas basadas en la competencia y la igualdad de condiciones para el desarrollo de las diversas actividades económicas y la garantía de la adecuada distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población"<sup>46</sup>.

Como se puede apreciar, el "viraje" en la concepción de Estado formulado por la administración Gaviria coincidía en lo esencial con los enfoques de la teoría y la política

neoliberal sobre la materia. En el eje de proyecto neoliberal se encuentra la idea de un Estado regulador de los mercados existentes y creador de nuevos mercados con fundamento en un rediseño tal de las “reglas de juego” (en el sentido positivo del derecho) que garantice la “libre competencia”, lo sustraiga de actividades y funciones que desdibujen ese papel o distorsionen el “libre” funcionamiento de los mercados. De esta formulación general, se pueden inferir entonces los lineamientos de política neoliberal:

- a) En el caso de las privatizaciones, la ecuación *Estado igual ineficiencia* es el fundamento de la política; aunque también lo es la idea de contribuir a una reducción del déficit fiscal al generarse ingresos por tal concepto y reducir el impacto fiscal de las empresas deficitarias.
- b) Respecto de la descentralización, la perspectiva neoliberal descansa sobre la ecuación *descentralización igual democratización*, al tiempo que las decisiones fundamentales de política están en manos del gobierno central. La idea de transferir competencias a los gobiernos locales, a través de la transferencia de recursos, busca igualmente un impacto fiscal favorable para el gobierno central en tanto que presume la generación de recursos propios por parte de los entes territoriales, razón por la cual el “esfuerzo fiscal” territorial debería redundar en una reducción del déficit fiscal del gobierno central.
- c) En cuanto a la disciplina fiscal, el anuncio de “reducir el déficit” sugería no sólo una política de tributación, como la ya señalada, sino una política de restricción selectiva del gasto, la cual tendría su justificación en las necesarias reformas institucionales que buscaban garantizar la eficiencia del gasto público. En este aspecto, la política de la administración Gaviria le apuntó principalmente a una reducción del empleo público y a un cambio de las condiciones de remuneración de los servidores públicos. El carácter selectivo de la austeridad se expresa en que, a la vez que se implantaban tales medidas de restricción, se asistió a una fuerte expansión del gasto, especialmente como resultado de los diseños institucionales que surgirían en la Constitución de 1991, como se verá más adelante, y de la política de “guerra integral” contra la insurgencia armada declarada por ese gobierno.
- d) En cuanto al gasto social, ya se apreciaba la decisión política de “focalizar” el gasto en los sectores más pobres de la población (para atención de necesidades básicas insatisfechas), al tiempo que otros sectores de la población (las llamadas capas medias) quedaban expuestos a las decisiones del mercado<sup>47</sup>.
- e) La política macroeconómica ocupó un lugar central y fue concebida para proveer un marco de seguridad monetaria y cambiaria mediante el control de la inflación y la estabilidad de la tasa de cambio. De esa forma se trataba de garantizar unas condiciones marco (iguales para todos los negocios) de la rentabilidad capitalista. En el diseño inicial de la política neoliberal, por política económica se entendía la política macroeconómica y no se admitían tratamientos sectoriales selectivos.

Como se ha podido apreciar, en este primer momento de la construcción de un orden jurídico-económico neoliberal se sentaron las bases que permitirían traducir los discursos que defendían esta nueva organización económica y social a norma positiva.

Los alcances de la nueva normatividad, así como sus impactos se comprenderían con mayor claridad a mediados de la década de los noventa. Los resultados de la segunda legislatura de 1990, si bien mostraron avances significativos respecto de la tarea de construir el orden neoliberal, todavía distaban de los diseños —mucho más radicales y ambiciosos— del plan de desarrollo de la “Revolución pacífica” (parte de éstos quedarían incorporados al nuevo ordenamiento constitucional, mientras que otros lo serían en posteriores desarrollos legales).

### LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA (1991)

Al tiempo que en Colombia se definía el marco jurídico institucional de la política neoliberal mediante el paquete de reformas ya examinado, se asistió a un desenvolvimiento del proceso político que culminó con la convocatoria a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente el 9 de diciembre de 1990, la cual habría de sesionar durante seis meses y producir una nueva carta política.

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 desmovilizados de la insurgencia armada (M-19 y 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.

La Constituyente tuvo una conformación de acuerdo (parcialmente) con el balance político del momento. Aunque fue caracterizada como un “acuerdo de paz”, en sentido estricto nunca lo fue, pues no logró incluir a las principales fuerzas guerrilleras: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como simbólicamente tampoco, pues al tiempo que se realizaba la elección de los constituyentes para conformar la asamblea se ordenó, por parte del gobierno, el ataque al campamento principal del secretariado de las Farc, ubicado en “Casa verde”, en una, por cierto, fallida operación militar.

Independientemente de las fuerzas políticas representadas en la Constituyente, desde el punto de vista ideológico y de los proyectos políticos que allí se mantuvieron se construyó un consenso político para el diseño de una nueva Constitución que incluyó tesis conservadoras, liberales y socialdemócratas<sup>48</sup>. Tal consenso fue expresivo, por una parte, de las transformaciones neoliberales en marcha, traducidas ya al ordenamiento, según se ha visto, y de la constitucionalización del orden de un Estado social de derecho, por la otra<sup>49</sup>.

Para los propósitos de este trabajo no resultan relevantes los aspectos específicos del debate sobre los alcances del nuevo ordenamiento constitucional en el sentido de si éste representa una opción de freno al proyecto neoliberal en la perspectiva de la construcción de un Estado social de derecho, democrático y participativo, o si puede

considerarse como parte integral de ese proyecto<sup>50</sup>. Si bien es importante escudriñar sobre el “espíritu” de la Constituyente, en una u otra materia, la orientación que en un momento determinado se le da al texto constitucional, por ejemplo a través de desarrollos legales, se encuentra en buena medida en función del respectivo balance político y de poder del momento.

En la experiencia colombiana debe decirse que el balance político y de poder que condujo a los diseños constitucionales de 1991 no se reprodujo en los posteriores desarrollos legales por parte del Congreso, que con posterioridad a la elección de la Constituyente, en lo fundamental, volvió a configurarse sobre los “viejos poderes” y la “clase política” tradicional. Otro tanto ha ocurrido con los desarrollos constitucionales por vía jurisprudencial, pues la composición específica de la Corte Constitucional ha incidido, sin duda, sobre los alcances de la interpretación constitucional (errática, contradictoria en ocasiones) en el período del cual es objeto este trabajo.

En la perspectiva de la construcción de un orden jurídico económico neoliberal, resulta importante anotar que el constituyente primario no se ocupó del examen a las reformas económicas neoliberales aprobadas en la segunda legislatura de 1990 por un Congreso cuestionado por la “voluntad popular” (al momento de elegir a los miembros de la Asamblea, el 9 de diciembre de ese año). Desde luego que se podría alegar que no era propósito de la Asamblea Nacional Constituyente discutir y definir temas acerca de un modelo económico determinado, pues en su agenda se encontraban las normas constitutivas de lo económico en el sentido más general, no en términos de la orientación específica que se le pudiera dar a la normatividad; además, al definir el Estado como un Estado social de derecho es evidente que se le otorgaba un sentido concreto a la orientación de la actividad económica.

Vale decir que otro asunto distinto es examinar el margen que la Constitución le concede al poder político para configurar y desarrollar un determinado modelo económico (lo cual nos acerca al concepto de la llamada Constitución económica<sup>51</sup>).

Aquí se mantendrá la tesis sobre la funcionalidad del ordenamiento constitucional de 1991 para continuar, en lo esencial, con el proceso de construcción de un ordenamiento neoliberal, pese al registro de algunas tendencias en contra, en especial a través del reconocimiento a individuos de derechos económicos o sociales<sup>52</sup>. Este trabajo se distancia, en consecuencia, de aquellas opiniones en las que se señalan, ingenuamente, algunas contradicciones entre las normas de la “apertura y la modernización del Estado” y el ordenamiento del Estado social de derecho.

En el sentido más general, la noción de Constitución económica da cuenta de la problemática en torno a los fundamentos políticos y jurídico-constitucionales de la llamada intervención del Estado en la “economía de mercado”<sup>53</sup> y a la regulación normativa de las configuraciones específicas de la relación Estado-mercado. Según Reich, al abordar tal problemática habría que “distinguir, de entrada, cuatro núcleos de cuestiones completamente diversas”<sup>54</sup>:

- a) “El término Constitución económica puede significar que la Constitución [...] consagra un determinado sistema económico”.
- b) “El concepto de Constitución económica puede comprender aquel conjunto de preceptos constitucionales que encaminan la intervención del Estado hacia una determinada dirección y funciones”.
- c) La Constitución económica da cuenta de “los instrumentos que la Constitución pone a disposición del Estado para poder llevar a término su intervención en la actividad económica”.
- d) La Constitución económica “prevé también los límites de esa intervención en interés de los sujetos que participan en el mercado, sobre todo en interés de los propietarios de los medios de producción”.

#### SISTEMA ECONÓMICO Y CONSTITUCIÓN

Desde el punto de vista constitucional, el proceso constituyente de 1991 no consagró expresamente un determinado sistema económico. De la lectura de la normatividad se puede inferir, empero, que la regulación normativa se refiere, en primer lugar, a una “economía de mercado”, cuyos soportes esenciales son la protección (y promoción) de la propiedad privada (artículo 58 de la Constitución política<sup>55</sup>) (y de otras formas de propiedad artículos 60,64 CP) y de la libertad económica (entendida ésta en la doble dimensión de libertad de empresa y libre competencia) (artículo 333 CP); en segundo lugar, que no se trata de una “economía pura de mercado”, pues el ordenamiento constitucional establece que la “dirección general de la economía estará a cargo del Estado” (artículo 334 CP); y en tercer lugar, que se está en presencia de una definición constitucional del Estado como un Estado social de derecho y, por lo tanto, que la actividad económica debe subordinarse a los principios y a los fines de dicho Estado. En ese aspecto, el sistema económico consagrado constitucionalmente podría caracterizarse como uno de *economía social de mercado*<sup>56</sup>.

Tal entendimiento del ordenamiento constitucional en cuanto definidor (*implícito*) de un sistema económico permite un acercamiento a la problemática en torno al modelo económico. Una de las tesis de este trabajo consiste en que no hay una constitucionalización expresa del neoliberalismo pero sí una conceptualización de sistema económico tan amplia que ha posibilitado, con fundamento en los balances específicos de poder y los propósitos políticos trazados a lo largo de los últimos lustros, la construcción de un orden neoliberal (en el sentido positivo del derecho) expresivo de un modelo económico neoliberal (por cierto, el discurso constitucional del neoliberalismo en Colombia se auto-comprende como concordante con los principios y fines del Estado social de derecho, lo cual presume una lectura integral del ordenamiento constitucional; es decir, no desconoce normas específicas que bien pueden haber “facilitado” la construcción de un modelo neoliberal, o que pueden ser caracterizadas como neoliberales<sup>57</sup>).

## DIRECCIÓN DE LA ECONOMÍA Y CONSTITUCIÓN

En ese mismo sentido se encuentra la interpretación de los preceptos constitucionales sobre el encauzamiento de la dirección y la intervención del Estado en la economía. La gramática constitucional establece que el Estado intervendrá “para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”, y de manera especial “para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”, (artículo 334). Desde una perspectiva de modelo económico siempre será posible argumentar a favor de la orientación que el modelo le fije a la dirección estatal de la economía. A manera de ejemplo, se puede aseverar – desde las políticas neoliberales– que la desregulación<sup>58</sup> de la economía tiene como propósito mejorar la calidad de vida o que busca mejorar la competitividad, mientras que de acuerdo con las opiniones críticas del neoliberalismo, la desregulación se esgrime como argumento justamente para lo contrario.

## INSTRUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

La Constitución de 1991 estableció, por otra parte, los instrumentos para garantizar la dirección de la economía y la intervención del Estado:

a) Los planes de desarrollo, b) el presupuesto, c) la distribución de recursos y de competencias, d) los servicios públicos, e) la banca central y, en situaciones excepcionales, f) la emergencia económica.

De nuevo debe decirse que la dirección o la intervención del Estado se encuentran en función de los preceptos del modelo económico, entendiendo por éste la definición política del proyecto económico del bloque dominante de poder.

*Los planes de desarrollo*<sup>59</sup>

El ordenamiento constitucional establece las reglas de traducción del proyecto económico a un plan de desarrollo cuando señala que éste tendrá “una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional” (artículo 339 CP)<sup>60</sup>.

La parte general comprende lo que podría definirse como la sustentación política del plan en tres tiempos, con el establecimiento de:

a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

El plan de inversiones públicas contiene, por su lado:

- a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión,
- y b) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Como se aprecia, el plan de desarrollo da cuenta de una relación de complementariedad entre política y técnica –los propósitos políticos deben ser codificados en programas y proyectos de inversión, los cuales, por su parte, deben contar con los correspondientes recursos de financiación–.

La formulación de tales propósitos políticos y su concreción en programas y proyectos le corresponde al gobierno de turno, pues –de acuerdo con el ordenamiento constitucional– sobre éste recae la iniciativa para la elaboración y la presentación del plan de desarrollo al Congreso (artículo 341 CP)<sup>61</sup>. En ese sentido, de acuerdo con lo que se ha sostenido en este trabajo, si la orientación de los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991 se inscribe, en lo fundamental, dentro de la política neoliberal, debe presumirse que los planes de desarrollo (*El salto social 1994-1998*, *Cambio para construir la paz 1998-2002*, y *Hacia un Estado comunitario 2002-2006*) han sido componentes claves del propósito de construcción de un orden jurídico económico neoliberal en Colombia<sup>62</sup>.

Las posibilidades que le otorga el ordenamiento constitucional al Congreso para incidir sobre la orientación del plan de desarrollo son muy limitadas, de tal suerte que el argumento sobre el carácter presidencialista del régimen de planeación es completamente válido; por ejemplo, si hay desacuerdos del Congreso con la parte general del plan, ello no es óbice para que “el gobierno ejecute las políticas en lo que sea de su competencia”; así mismo, el ordenamiento señala que el Congreso podrá modificar el plan de inversiones “siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero”, pero “cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del gobierno nacional” (artículo 341 CP); por otra parte, si luego de ser ejecutados los trámites en el Congreso y transcurridos los tres meses después de presentado el plan de inversiones éste no fuere aprobado por el Congreso, “el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley” (ibíd.) (esta formulación ha llevado a los críticos del régimen constitucional de la planeación a hablar de la “dictadura del plan”<sup>63</sup>).

Desde el punto de vista de los instrumentos que suministra el ordenamiento para la concreción del modelo económico en materia de planeación, debe considerarse el carácter especial de la ley del plan, pues se trata de una ley “que tendrá prelación sobre las demás leyes” y, “en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de la expedición de leyes posteriores”. Con base en las interpretaciones laxas de este precepto constitucional (sobre la materia del plan), el poder ejecutivo ha pretendido, particularmente en la administración de Andrés Pastrana y en el gobierno de Álvaro Uribe, introducir reformas en diversos y muy variados campos de la normatividad que, en otras circunstancias, demandarían el trámite separado de proyectos de ley, según la respectiva materia<sup>64</sup>.

*El presupuesto*<sup>65</sup>

De la normatividad sobre los planes de desarrollo se infiere la importancia y el estrecho vínculo de la planeación con el presupuesto, pues en la ley del plan nacional de desarrollo generales se establecen un plan financiero para posibilitar la financiación del plan y presupuestos plurianuales para garantizar la ejecución de los programas y proyectos contenidos en el plan de desarrollo.

Aunque se puede deducir del ordenamiento constitucional la existencia de un sistema de presupuestación, la Carta de 1991 se ocupa expresamente del presupuesto de rentas y de la ley de apropiaciones, esto es, del presupuesto general de la nación (artículo 346 CP). En el presupuesto anual se concreta la política del Estado que da respuesta a las preguntas acerca de cómo y quién financia al Estado y para qué se destinan los recursos que obtiene este.

En el presupuesto queda establecida la política de obtención de ingresos por parte del Estado para al respectivo año fiscal. Tales ingresos corresponden, principalmente, a impuestos, aunque no exclusivamente, pues éstos pueden también provenir de tasas, contribuciones, rentas contractuales o rentas parafiscales, etcétera. En igual sentido, en el presupuesto se fijan los recursos de capital, principalmente en la forma de recursos provenientes del endeudamiento.

Por otra parte, el presupuesto contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Tales gastos se destinan para funcionamiento, inversión o para pagar el servicio de la deuda pública. En el ordenamiento constitucional está establecido un componente denominado gasto público social, el cual debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación (salvo guerra exterior o por razones de seguridad nacional –artículo 350 CP–); así mismo, están definidas las reglas de asignación para la distribución territorial del gasto (de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa) y las restricciones respecto del presupuesto de inversión, el cual “no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior” (ibíd.).

El régimen constitucional contempla, además, la figura de presupuestos desbalanceados: “Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, [...] la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados” (artículo 347).

Por otra parte, de la misma forma que en el caso de la planeación, el régimen de presupuesto puede ser caracterizado como presidencialista. Prueba de ello es que la iniciativa para la presentación del presupuesto al Congreso recae sobre el poder ejecutivo (el margen de maniobra del legislativo en esta materia está sujeto a la decisión del ejecutivo: “Los cómputos de las rentas, de los recursos de crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable del ministro del ramo –artículo 349–, y lo mismo sucede con el gasto, pues “el Congreso

no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo” – artículo 351–). El Congreso está facultado para “eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341” (ibíd.); así mismo, una vez hecho el trámite en el Congreso (tres meses después del inicio de la legislatura), si éste no hubiere aprobado el presupuesto “regirá el presentado por el gobierno”.

Los presupuestos aprobados durante el período 1998-2003 se inscriben dentro de los lineamientos de política neoliberal en este campo, pues responden a la llamada disciplina fiscal, que en todo caso no ha logrado resolver la “crisis fiscal” del Estado. El discurso neoliberal sobre la disciplina fiscal ha sido útil para sustentar una política de creciente tributación indirecta y para propiciar una política de afectación selectiva (“de ajuste”) de algunos rubros del gasto público (por ejemplo, en relación con la reducción del empleo público y la remuneración de los servidores públicos), siendo dicha política selectiva la base sobre la cual se ha sustentado la expansión del gasto público originada en el abultado servicio de la deuda pública y la financiación de la guerra.

En ese sentido, el régimen de presupuesto emanado de la Constitución de 1991 se ha convertido en instrumento clave para la consolidación del orden jurídico económico neoliberal, respondiendo a los diseños políticos de dicho modelo económico.

### *Las transferencias*

En consonancia con la definición constitucional del Estado como un Estado descentralizado, el ordenamiento de 1991 contempló un régimen de competencias y de asignación de recursos a los entes territoriales. La Constitución de 1991 definió dos instituciones en esa materia: el situado fiscal y las participaciones municipales.

En lo que hace referencia al situado fiscal (artículo 356 CP), se estipuló, en primer lugar: que se trataba de una transferencia automática sobre un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación<sup>66</sup> “cedida a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se le asignen”; segundo: que los recursos del situado se destinarían “a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños”; tercero: que el situado se aumentaría anualmente “hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado” (el porcentaje de recursos a transferir fue definido por la ley 60 de 1993); cuarto: se establecieron los criterios de la cesión y de la distribución entre los distritos y los departamentos que hubiesen de ser considerados por la ley; y quinto: aunque la responsabilidad que implicaba la cesión

descansaba sobre los distritos y departamentos, por disposición constitucional se determinó que el proceso de descentralización debía hacerse con la participación de los municipios, lo cual significaba que éstos se convertirían en beneficiarios indirectos de esta cesión.

Respecto de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (PMICN) (artículo 357 CP) se estipuló, en primer lugar: que por definición legal se fijaría un porcentaje mínimo de participación y se definirían las áreas prioritarias de inversión social que se financiarían con dicho recursos; segundo: se definieron criterios de distribución, así: “sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierte (sic) en las zonas rurales” (tales criterios y porcentajes de distribución fueron determinados en la ley 60 de 1993); tercero: se estableció que la PMICN se incrementaría año por año del 14% en 1993 hasta un mínimo del 22% en el año 2002 (el incremento gradual anual fue definido también por la ley 60 de 1993); así mismo, se estableció que la ley definiría “las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley” (parágrafo transitorio del artículo 357 CP); igualmente, se dejó abierta la posibilidad de una aplicación restrictiva de la PMICN al considerarse que “estarán excluidos (de tal participación) [...] los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica” (artículo 357 CP).

Con las definiciones constitucionales sobre situado fiscal y participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación se configuró, durante la década de los noventa, uno de los pilares de la financiación del proceso de descentralización. Tal configuración, al tiempo que se inscribía dentro de los presupuestos del orden constitucional del Estado social de derecho<sup>67</sup>, daba cuenta de las transformaciones del Estado en el marco de las estrategias neoliberales de la reestructuración (al transferir competencias incorporando criterios de asignación de recursos con arreglo a la demanda y la eficiencia en la gestión; es decir, el concepto de costo/beneficio) y se vinculaba, por tanto, a las políticas de racionalización de las finanzas públicas y de regulación del déficit fiscal del gobierno central.

Con el régimen constitucional y legal de las transferencias quedó establecido que, en el año 2002, por lo menos el 46,5 por ciento de los ingresos corrientes de la nación se destinaría para financiar componentes sociales del proceso de descentralización. En desarrollo del mandato constitucional se conformó una situación que, en la práctica, sería un limitante de las políticas de ajuste y de equilibrio fiscales, por cuanto las políticas neoliberales del gasto no podían incorporar los criterios de racionalización a las transferencias en consideración a su carácter automático y a su obligado incremento gradual

anual. De esa forma surgió una “rigidez presupuestal” que encarnaba un conflicto entre la dinámica de los ingresos del Estado y la dinámica del gasto público. Como se verá más adelante, con la promulgación del acto legislativo 01 de 2001 se trató de resolver ese conflicto, quebrar esa rigidez y atar la evolución futura de las transferencias a los límites que se le impusieran al crecimiento del gasto público.

Por otra parte, en el ordenamiento de 1991 se estableció un régimen de regalías correspondiente a la contraprestación económica causada a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable (artículo 363); se definió, igualmente, que los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelantare tal explotación, tendrían derecho a participar de las regalías y compensaciones (artículo 360); así mismo, se decidió que “con los ingresos provenientes de regalías que no (fueren) asignados a los departamentos y municipios, se (crearía) el Fondo nacional de regalías, cuyos recursos se (destinarían) a las entidades territoriales en los términos que (señalara) la ley (ibíd.).

Como se aprecia, las regalías se constituyeron en otra de las fuentes de financiación del proceso de descentralización y, por tanto —en presencia de una situación crítica de las finanzas del Estado—, en fuente de desfinanciación de los entes territoriales.

Finalmente, en este capítulo de la Carta política se definieron los principios de tributación (equidad, eficiencia y progresividad) y se establecieron límites al endeudamiento interno y externo de la nación y de las entidades territoriales al estipularse que éste no podría “exceder la capacidad de pago” (artículo 364).

### *La finalidad social del Estado y los servicios públicos*

Aunque la Carta de 1991 estipuló que los servicios públicos son “inherentes a la finalidad social del Estado”, dejó abiertas las puertas para una transformación neoliberal de esta actividad. En efecto, merced al mandato constitucional consistente en que los servicios públicos “podrán ser prestados, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o particulares”, se sentaron las bases para una creciente organización mercantil de este campo de la vida económica y social (artículo 365 CP). De ello se encargaría la ley, como se verá más adelante<sup>68</sup>.

Por otra parte, en la Constitución se definió que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”, y que el objetivo fundamental de la actividad del Estado radica en “la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y agua potable” (artículo 366 CP). Para los defensores del constitucionalismo social, se trata de una postura clara en el propósito de construcción de un Estado social de derecho. En la perspectiva de la construcción de un orden neoliberal, la textura constitucional anuncia ya una política social de focalización hacia el cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas, lo cual puede ser leído, además, como un concepto fundamentado en los diseños de política del Banco Mundial para enfrentar la pobreza.

Esta aseveración parte de considerar que el neoliberalismo también posee una política social, con el doble propósito tanto de legitimar políticamente su proyecto económico como de garantizar una mayor vinculación de sectores sociales al mercado, así sea de manera intermitente. La finalidad social del Estado aparece refrendada en el ordenamiento con la prioridad que se le otorga al gasto público social sobre cualquier otra asignación (artículos 350 y 366 CP).

### *La banca central*

Una de las instituciones económicas más importantes de la Constitución de 1991 corresponde al régimen de banca central. En ese campo, ocurrió, probablemente, uno de los diseños institucionales más congruentes con las políticas neoliberales. Pese a que sería equivocado identificar la constitucionalización de la autonomía del Banco de la República con la política neoliberal<sup>69</sup>, en el caso colombiano la incorporación de tal figura se ha constituido en factor clave para la consolidación del modelo neoliberal, en especial en relación con la orientación de la política monetaria y los efectos de tal régimen sobre el costoso endeudamiento público<sup>70</sup>.

El ordenamiento de 1991, además de definir el carácter autónomo del Banco, señaló su finalidad en el “mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda” y definió sus funciones básicas: “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general” (artículo 372 CP).

La constitucionalización de la autonomía del banco central se encontró con unas definiciones previas ya comentadas. Con las reformas de la “apertura económica” se había avanzado en la desregulación del mercado de capitales y en la privatización del mercado de divisas mediante la eliminación del control de cambios, de tal suerte que las funciones reguladoras del Banco de la República en esa materia se refieren, en principio, a eventuales intervenciones en su condición de “otro agente económico” (no necesariamente el más importante). Dado que debe ser el mercado, de acuerdo con los preceptos neoliberales, quien defina precios claves de la economía tales como la tasa de interés o la tasa de cambio, más que intervenciones administrativas, lo que se espera es que tales precios se fijen en función de las fuerzas de la oferta y de la demanda (sólo fuertes distorsiones en tal mecanismo admitirían intervenciones taxativas).

Por otra parte, la función de preservar el valor de la moneda como finalidad del Banco fue restringida, en el posterior desarrollo legal, al control de la inflación, y éste identificado con una política monetaria de carácter restrictivo (monetarista). En este aspecto, la política del Banco se constituiría en un pilar del discurso y de la política de disciplina fiscal.

El régimen de autonomía, unido a la política de control monetario, habría de empujar al gobierno a la búsqueda de recursos para su financiamiento en el mercado de capitales, a precios de mercado, lo que provocaría, en consecuencia, un aumento sensible en el costo de endeudamiento y, por tanto, del servicio de la deuda pública. En ese aspecto, el impuesto sobre la emisión –el llamado señoraje–, del cual se favorecían las arcas gubernamentales para financiar parcialmente la política fiscal y algunos sectores específicos de la actividad económica (cuando no capitalistas en particular), aunque quedó en manos del Banco, en sentido estricto terminó alimentando las arcas del sector financiero y el proceso de financiarización de la economía. El ordenamiento constitucional previó, de todas maneras, “operaciones de financiamiento a favor del Estado”, sólo que para éstas se requiere la aprobación unánime de la junta directiva del Banco (artículo 373 CP)<sup>71</sup>.

Otros diseños del régimen de banca central, referidos a la composición de la junta directiva y su forma de elegirse (artículo 372 CP), relativizan el concepto de autonomía respecto del gobierno pero refuerzan el carácter antidemocrático de esa institución.

En todo caso, el diseño constitucional otorga –mediante la figura de la autonomía técnica– amplias facultades a la junta directiva del Banco en el diseño de la política monetaria y cambiaria, convirtiéndola en uno de los principales poderes económicos emanados del ordenamiento y, pese a que obliga a la junta directiva a mantener “coordinación con la política económica general”, genera las condiciones para que sea dicha política económica la que se subordine a las decisiones del Banco, como ha quedado demostrado en diversos acontecimientos a lo largo de los últimos trece años.

### *La emergencia económica*

En el propósito de construcción de un orden neoliberal en el período estudiado, la figura de la emergencia económica contemplada en el ordenamiento constitucional ha desempeñado un papel de la mayor trascendencia. Tal figura está concebida como uno de los Estados de excepción de la Carta de 1991, la cual consiste en el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente para “dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”, entendiéndose que la declaratoria de emergencia procede “cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden público económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública” (artículo 215 CP). El ordenamiento estableció las reglas de juego formales sobre la declaratoria de emergencia (declaración motivada por el presidente, con la firma de sus ministros), su temporalidad (períodos de hasta treinta días prorrogables hasta noventa días sumados), la materia de los decretos (que tengan relación directa y específica con la emergencia<sup>72</sup>), su vigencia (transitoria), las funciones del Congreso (examen del informe motivado sobre la declaratoria, pronunciamiento expreso sobre la conveniencia y oportunidad de la emergencia, condiciones para el ejercicio de la función legislativa);

así mismo, se definió que, mediante los decretos contemplados, no se pueden “desmejorar los derechos sociales de los trabajadores” y se estableció el procedimiento para que la Corte Constitucional pueda ejercer el control de constitucionalidad.

Más allá de estos aspectos sobre el régimen de emergencia, interesa destacar que el otorgamiento de facultades extraordinarias contemplado en él abre la posibilidad, por esta vía, de incorporar normas transitorias, acorde con los entendimientos neoliberales de la política económica, que luego, mediante los procedimientos del caso, pueden ser convertidas en legislación permanente. En ese sentido, a partir de las situaciones de excepcionalidad, se puede abrir la puerta para consolidar de manera permanente enfoques de política a través de lo que bien podría definirse como “regímenes especiales” (tal es el caso de los “paraísos fiscales”, creados en algunas regiones en las que ocurrieron catástrofes naturales con el argumento de atraer la inversión y propiciar el crecimiento).

Por otra parte, las interpretaciones laxas de la normatividad sobre el Estado de excepción –denominado “de conmoción interior” (artículo 314 CP)– dejan abierta la posibilidad para que –por vía extraordinaria– se dicten decretos con fuerza de ley con alcance económico si estos tienen el propósito de “conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” (prueba de ello ha sido la expedición de decretos mediante los cuales se crean nuevos impuestos –recientemente, en 2002, por ejemplo, el impuesto para la “seguridad democrática”–).

#### LÍMITES A LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Como ya se había señalado, la Constitución económica contempla igualmente los límites de la intervención del Estado en interés de los sujetos que participan en el mercado, lo cual se traduce en la incorporación al ordenamiento constitucional de la normatividad propia de una “genuina” economía capitalista –(y que algunos autores identifican con los principios de origen liberal<sup>73</sup>): la protección de los derechos de propiedad privada (y otras formas de propiedad –artículo 58 CP<sup>74</sup>–), la libertad en la escogencia de una profesión u oficio (artículo 26 CP), la libre iniciativa, la libre competencia y la libertad de empresa (artículo 333 CP).

En el contexto sociohistórico de la Constitución de 1991, tales normas se erigen como un factor clave de reforzamiento de la política neoliberal, pues ésta se autodefine, en una interpretación fuertemente ideológica, como continuadora de una época de prosperidad económica (el capitalismo liberal, ahora en resurgimiento), justamente a través de las medidas de liberalización de la economía.

De los límites que el Estado se impone a sí mismo para propiciar la iniciativa privada resultan –como ya se observó– una redefinición de su papel y sus funciones, un estímulo a los procesos de privatización (“el gobierno enajenará o liquidará empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley”), la eliminación de monopolios

estatales (“ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley”), la creación de nuevos mercados, los incentivos a la inversión extranjera, etcétera; así mismo, se ponen en evidencia los conflictos que resultan de la doble instrumentalización del derecho en la economía: por una parte el Estado y por otra los agentes que actúan en el mercado<sup>75</sup>.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y POLÍTICA NEOLIBERAL

En la perspectiva de construcción de un orden jurídico-económico neoliberal, la Constitución de 1991 incluyó una serie de disposiciones de carácter transitorio con las que se otorgaban amplias facultades al ejecutivo para proseguir los procesos de reforma iniciados en 1990. En especial se debe mencionar el artículo 20 transitorio con el cual se facultó al gobierno nacional, durante el término de dieciocho meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, 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, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la [...] reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece” (artículo 20 transitorio CP).

La interpretación del gobierno de Gaviria sobre los mandatos del nuevo ordenamiento consistió en impulsar un agresivo proceso de reforma neoliberal del Estado orientado – al menos en el sentido formal – a la reducción de su tamaño y a la búsqueda de la eficiencia, aunque en verdad se trató de un proceso que, además de acentuar los procesos de privatización, afectó de manera sensible el empleo público ya que implicó el despido de cerca de 120.000 servidores públicos, consecuencia de la ejecución de dichas facultades, las cuales fueron creadas a través de la expedición de 68 decretos de reforma del Estado en diciembre de 1992.

La normatividad transitoria previó la creación de un “fondo de solidaridad y emergencia social” (artículo 46 transitorio), con el cual, a juicio de varios analistas, se revivieron los auxilios, prohibidos expresamente en el ordenamiento. De esa forma, el ejecutivo dispuso de importantes recursos para revestir su política neoliberal con un matiz social que decía orientarse a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Por otra parte, se establecieron plazos para la presentación de proyectos de ley por parte del gobierno relativos al régimen de servicios públicos domiciliarios y a la regulación de la “actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados por el público” (artículos 48 y 49 transitorios CP)<sup>76</sup>.

La normatividad transitoria habría de fortalecer el poder presidencial en asuntos relacionados especialmente con la organización de la administración de justicia, aunque también con instituciones como el Banco de la República; igualmente, contempló la creación de una Comisión Especial que cumplió una función legislativa<sup>77</sup> (entre el 15 de julio y el 4

de octubre de 1991), comisión que, en principio, refrendó la política del gobierno de Gaviria en lo concerniente al uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 15 transitorio, que se ocupaban principalmente de la administración de justicia<sup>78</sup>.

Como se ha podido apreciar, con la expedición de la Constitución de 1991 se dio continuidad al proceso de construcción de un orden jurídico económico neoliberal en Colombia. No puede desconocerse que la textura constitucional se presta para diversas interpretaciones y, en teoría, despliega las posibilidades para la construcción de un Estado social de derecho; en Colombia, empero, el balance de poder de la Constituyente no se reprodujo en la elección del primer Congreso (conformado después de la terminación de aquella); los ciclos repetidos de intensificación de la guerra y los límites en las posibilidades de financiación del Estado se constituyeron en factores que, a la postre, restarían posibilidades al carácter emancipatorio del ordenamiento de 1991 (que es la forma ingenua y exagerada como se suelen calificar, a mi juicio, los alcances de dicha Constitución).

Los desarrollos posteriores a la Constitución de 1991 darían cuenta de un fortalecimiento del poder presidencial; de congresos en su mayoría dóciles y corruptos, susceptibles de ser movilizados, a través de prebendas burocráticas o presupuestales, en favor de las políticas del respectivo gobierno; 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 (desatendiendo las reglas de juego establecidas en el ordenamiento) pero que en otras contribuiría igualmente a la consolidación del modelo neoliberal. El ordenamiento que se fue construyendo a lo largo de los años noventa resolvió la tensión, en cierta medida expresa en la Constitución de 1991, entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales en favor de los segundos, ello como resultado del desarrollo del proceso político, cuya preocupación central descansa básicamente en la protección de los derechos de propiedad.

• Es claro que los diseños constitucionales en materia económica consolidaron una serie de instituciones sobre las cuales se concentraría la dirección del proceso económico: el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la junta directiva del Banco de la República, instituciones con las cuales se define lo esencial de la política económica (y macroeconómica)<sup>79</sup>.

### **PROFUNDIZACIÓN DE LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y CREACIÓN DE NUEVOS MERCADOS (1992-1998)**

El tercer momento de la construcción de un orden jurídico-económico neoliberal se asocia principalmente con los desarrollos legales posteriores a la Constitución de 1991 y comprende el período correspondiente a los dos últimos años de gobierno de la administración Gaviria y al mandato presidencial de Ernesto Samper (1994-1998).

Aunque el gobierno de Samper fue concebido, en sus inicios, como una opción de revisión y de reorientación de la política neoliberal debido a las reiteradas críticas a los

diseños neoliberales y a los efectos de las políticas de la apertura económica (opción que fue sintetizada en el lema “ponerle corazón a la apertura”<sup>80</sup>), en este trabajo se sostiene la tesis de que el gobierno de Samper representó, en lo esencial, una continuidad en la implantación del modelo neoliberal en Colombia. En este aspecto parece conveniente establecer una necesaria distinción entre el discurso de la administración Samper, por una parte, y su concreción en medidas de política, por otra.

Ernesto Samper hizo parte del gabinete de Gaviria en calidad de ministro de desarrollo y representó un sector que fue caracterizado como “gradualista” en la aplicación de las políticas de liberalización comercial, en especial del desmonte arancelario. Tal sector fue derrotado por los “neoliberales radicales” (Rudolf Hommes y Armando Montenegro, ministro de hacienda y crédito público y director del Departamento Nacional de Planeación, respectivamente), quienes propiciaron una aceleración de la apertura en 1992. Al promediar la administración Gaviria, Samper salió del gabinete; no obstante, el samperismo mantuvo su representación en ese gobierno a través de, entre otros, José Antonio Ocampo, ministro de agricultura, quien abogó por una política sectorial y un tratamiento selectivo frente al agro.

Si bien estos datos podrían ser útiles para afirmar un carácter “alternativo” al neoliberalismo del enfoque de Samper sobre la orientación de las políticas de apertura económica, durante su gobierno prosiguió el proceso de liberalización de la economía y de reforma neoliberal del Estado. En su discurso, Samper abogaba por continuar la apertura económica, pero sobre la base de la reciprocidad y el tratamiento selectivo; es decir, contraria a una política de apertura unilateral e indiscriminada como la de la administración Gaviria; así mismo, insistía en complementar las medidas económicas con una política social (precisamente su plan de desarrollo fue definido como el *Salto social*).

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. 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”<sup>81</sup>. La “crisis política”, desatada por la financiación por parte del narcotráfico de la campaña electoral de Samper para llevarlo a la presidencia tuvo como resultado un gobierno débil, dispuesto a hacer todo tipo de concesiones con el fin de poder terminar el cuatrienio presidencial.

Más allá de estas necesarias consideraciones sobre el gobierno de Samper, en la perspectiva de nuestro objeto de estudio conviene destacar una serie de desarrollos legales, unos durante la administración Gaviria, otros durante la de Samper, que fueron configurando con detalle los fundamentos jurídico-económicos del orden neoliberal. Este momento se caracteriza principalmente por la continuación del proceso de liberalización de la economía, por su extensión a otros campos y por la creación de nuevos mercados por parte del Estado, así como por la expedición de una serie de normas (algunas de carácter orgánico, otras ordinarias) con las cuales se regularán materias de las Constitución económica (planeación, presupuesto, transferencias, banca central, entre otras).

## LA CREACIÓN DE NUEVOS MERCADOS

Uno de los rasgos de este momento de la construcción del orden jurídico económico neoliberal descansa en la concreción del proceso de redefinición de la función y el papel del Estado a partir de los mandatos constitucionales:

*La salud y la seguridad social*

En primer lugar, debe señalarse la expedición de la ley 100 de 1993, mediante la cual se anunciaba la creación de un sistema de seguridad social integral. La discusión nacional que precedió la aprobación de la ley en el Congreso se caracterizó por un debate intenso y por movilizaciones sociales contra los propósitos de privatización del Instituto de Seguros Sociales (ISS). El argumento gubernamental consistía en aseverar que, para garantizar los derechos fundamentales a la salud y la seguridad social en materia de pensiones, debía procederse a la privatización del instituto<sup>82</sup>. Tal (des)propósito se fundamentaba en las ecuaciones neoliberales *Estado igual ineficiencia, sector privado igual eficiencia*.

Pese a las fuertes resistencias sociales, no fue posible impedir que se sentaran las bases para la organización mercantil de la seguridad social en Colombia. Aunque el proyecto gubernamental de privatización total tampoco salió adelante, de la ley 100 de 1993 emergió, en materia de pensiones, un régimen mixto: uno basado en el principio de solidaridad (régimen de prima media), que mantenía el modelo del ISS y otro basado en el ahorro individual, con el cual se crearon los fondos de pensiones (privados) y surgió uno de los nuevos negocios más importantes de la fase neoliberal. La reforma mantuvo, por otra parte, una serie de regímenes excepcionales, entre otras cosas, con el propósito de neutralizar fuertes resistencias sociales (Ecopetrol, magisterio, etcétera) o para atender requerimientos políticos necesarios para la estabilidad del sistema político (fuerzas militares); así mismo, por vía reglamentaria, se establecieron las reglas de juego para el traslado de afiliados de un régimen de pensiones a otro.

Lo que estaba en el trasfondo de la discusión sobre el régimen de pensiones era la disputa por el manejo y la vinculación de los ahorros pensionales al mercado de capitales. En la perspectiva de creación de un mercado (privado) de capitales fuerte, que se concibe como sustento del ahorro y de la inversión, la política neoliberal anda en busca de los recursos que se encuentren en manos del Estado o de la población con el fin de vincularlos al circuito financiero, entre otras cosas, por cuanto las potencialidades del crecimiento económico y la “nueva rentabilidad” descansan precisamente sobre la especulación financiera.

Al crearse, con la ley 100 de 1993, los fondos privados de pensiones, se dio un paso fundamental en ese sentido y se inició un nuevo ciclo de marchitamiento del ISS: al tiempo que se asistía a una descapitalización del Instituto por cuenta del masivo traslado de afiliados a los fondos privados, crecía el “hueco fiscal efectivo” debido a los “bonos pensionales” que debe transferir el gobierno a los fondos privados<sup>83</sup>.

La ley 100 de 1993 creó, además, otro tipo de intermediarios financieros: las administradoras de riesgos profesionales (ARP), que funcionan como compañías de aseguramiento en la eventualidad de accidentes de trabajo; así mismo, en materia de salud, se crearon las empresas prestadoras del servicio (EPS) y las administradoras del régimen subsidiado (ARS).

Como se aprecia, con la ley 100 de 1993 se dio un paso fundamental en la organización del régimen de pensiones, de los riesgos profesionales y del régimen de salud de acuerdo con la lógica del mercado. La política neoliberal iniciaba, de esa forma, el cubrimiento de actividades que hasta entonces habían sido excluidas (relativamente) de esa lógica y asumidas por el Estado. Paradójicamente, como ya se dijo, los argumentos gubernamentales para adelantar las reformas contenidas en la mencionada ley se refirieron al mandato constitucional de garantía a los derechos fundamentales a la seguridad social y la salud.

### *Los servicios públicos domiciliarios*

En segundo lugar, se asistió a una transformación sustancial de las “reglas de juego” en materia de servicios públicos domiciliarios. Los cambios en el ordenamiento jurídico daban cuenta de una concepción de Estado basada en las tesis del neoliberalismo. En efecto, en el proyecto de ley 34 de 1992, que precedió a la aprobación de la “ley eléctrica” (ley 143 de 1994), se sustentaba la reorientación del papel estatal hacia una noción de un Estado “propiciador de condiciones de desarrollo dentro de un marco regulatorio fuerte, transparente e independiente, que cree un ambiente propicio para la competencia y que evite los abusos monopólicos. El Estado, en lo posible, debe concentrarse en su papel regulador y normativo de las actividades económicas y ceder espacio para que las actividades empresariales sean desarrolladas por otros agentes económicos. Actuará como empresario preferencialmente en aquellos casos de atención a sectores de baja rentabilidad económica pero de alta rentabilidad social”<sup>84</sup>. Esta tesis, formulada como argumento para la reforma del sector eléctrico, muestra una concepción general sobre el papel y la función del Estado y puede ser entendida y aplicada en relación con cualquier actividad realizada por éste. Tal fue, por ejemplo, el caso de los servicios públicos domiciliarios.

En efecto, con la ley 142 de 1994 se dio un paso fundamental en la organización mercantil de los servicios públicos domiciliarios y en el debilitamiento estratégico de la presencia del Estado (como empresario) en este campo de la actividad económica y social. La ley 142 es un buen ejemplo de la creación de las condiciones, por vía legal, para el funcionamiento de “nuevos mercados” y, en ese sentido, de la forma que han asumido los procesos de desregulación en la experiencia colombiana: “el Estado regula para desregular”.

La ley de servicios públicos domiciliarios sentó las bases para una transformación a fondo de las relaciones de propiedad en este campo. Por una parte, obligó a organizar las empresas de servicios públicos como sociedades por acciones (artículo 17) y, en consecuencia, a transformar su naturaleza jurídica –de establecimientos públicos o de

empresas industriales y comerciales a sociedades por acciones<sup>85</sup> – (tal transformación se ha constituido en un paso intermedio hacia los procesos de privatización, que aparecen encubiertos con las bondades que trae la sociedad por acciones al incentivar la capitalización<sup>86</sup> y la “democratización” de la propiedad). La organización de las empresas de servicios en la forma de sociedades por acciones muestra, igualmente, una tendencia hacia la privatización del derecho público, pues estas nuevas empresas salen de la órbita regulatoria de éste para ser regidas por el derecho privado (con todo lo que ello representa en términos de control político y ciudadano) (artículo 32). La organización institucional en la forma de sociedad por acciones supuso la apertura a la inversión de capital privado y se acompañó de un levantamiento de las restricciones para la inversión de capital extranjero en este campo (artículo 19), además, el régimen de servicios públicos prevé otras formas de privatización de la función pública mediante la figura de los contratos de concesión.

Por otra parte, la organización institucional del sector de servicios públicos quedó, en lo esencial<sup>87</sup>, atravesada por la ideología mercantil: desarrolla el concepto de *negocio* de los servicios públicos, eleva la competencia y la eficiencia a principios rectores y ordenadores, fija “libremente” (libertad regulada) el precio (la tarifa) según el criterio costo/beneficio –lo cual supone un proceso de desmonte (gradual) de subsidios– y crea instituciones de regulación del mercado: las comisiones de regulación (“técnica”) y la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (policía administrativa). Estas instituciones dan cuenta de un nuevo modelo de organización institucional del Estado que es expresivo, por su parte, de las transformaciones en su papel y funciones –como creador de nuevos mercados, al dejar éstos expuestos a la “libre competencia”, el Estado se reserva funciones de “dirección técnica” y de supervigilancia y control–.

La ley 143 de 1994 (“ley eléctrica”) concretó el enfoque de Estado que venía imponiendo la política neoliberal, ello para el caso del sector eléctrico<sup>88</sup>, pues dicha ley organizó el mercado de la energía (uno “libre” para grandes consumidores y otro “regulado” para el consumo residencial), separó la actividad del sector en varios negocios (generación, transmisión, distribución y comercialización de energía), incorporó criterios de funcionamiento según enfoques de rentabilidad capitalista (calidad, eficiencia), inició el proceso de desmonte de subsidios y convirtió la competencia en principio rector del sector; así mismo, dentro de la lógica de la organización mercantil, creó la institución regulatoria del mercado (la Comisión de regulación de energía y gas [Creg]) y subordinó el nuevo mercado a la vigilancia y control de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

### *La educación superior*

En materia de educación superior, con la expedición de la ley 30 de 1992, se avanzó en el proceso de desregulación del sector educativo del nivel superior y se creó el marco jurídico institucional para una creciente organización de un mercado (privado) de la

educación superior, asunto que se había venido configurando desde la expedición del decreto 80 de 1980. El régimen de "libertad" que trajo consigo la ley 30 de 1992 llevó al surgimiento de "nuevos operadores" del servicio, que consideraban la educación superior como otro negocio con buenas posibilidades de rentabilidad.

### *Las telecomunicaciones y la televisión*

En materia de telecomunicaciones, se dio continuidad al proceso de "apertura" en este campo, iniciado, como ya se había señalado, con la ley 72 de 1989. Tal proceso se afianzó con la prohibición expresa de la Constitución de 1991 respecto del establecimiento de monopolios estatales y la opción contenida en ella para emprender procesos de privatización, y es por ello que los desarrollos legislativos de este período demostraron claramente la decisión política de crear un mercado de las telecomunicaciones.

En ese sentido, se dio el intento más serio de privatizar a Telecom, mediante un procedimiento de subasta internacional de la mayoría de la propiedad del Estado en esa empresa. Tal propósito se encontraba en el proyecto de ley 033 de marzo de 1992, que fue derrotado por la huelga de los trabajadores de la empresa<sup>89</sup>. La política neoliberal en materia de telecomunicaciones recurriría a una estrategia de marchitamiento de Telecom mediante la apertura a la competencia y su exclusión de buena parte de los nuevos negocios que habían surgido en el campo del desarrollo tecnológico, como se aprecia en la numerosa producción normativa de los años de 1992 y 1993.

Con la expedición del decreto 2824 de 1991 se reglamentó la telefonía móvil celular y se estipularon las condiciones de la concesión a los operadores interesados. La ley 37 de 1993 habría de regular la prestación del servicio en este campo y la celebración de contratos de sociedad y de asociación en el ámbito de las telecomunicaciones; así mismo, definió nuevamente la telefonía celular como un servicio público y estableció que su concesión se haría mediante licitación pública<sup>90</sup>, como en efecto ocurrió.

El decreto 930 del 4 de junio de 1992 reglamentó el establecimiento de redes privadas de telecomunicaciones y la utilización del espectro radioeléctrico; el decreto 2122 del 29 de diciembre de 1992 abrió la posibilidad para que nuevos operadores de larga distancia internacional entrasen a operar; y el decreto 2123 del 29 de diciembre de 1992 transformó a Telecom en una empresa industrial y comercial del Estado<sup>91</sup>. Entrada la segunda mitad de los años noventa, se abriría la competencia a la prestación del servicio de la larga distancia nacional y se expediría nueva normatividad para la prestación de nuevos servicios, tales como la comunicación satelital personalizada.

Por otra parte, en este período se avanzó en el proceso de eliminación del monopolio estatal sobre la televisión mediante la creación (mediante contratos de concesión) de canales privados de televisión nacionales y regionales.

## LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIONES

Este momento del orden jurídico económico se caracterizó, igualmente, por la profundización de la política de privatizaciones. En desarrollo de tal política “el papel del Estado se focalizó en la planeación, regulación y control de la provisión de bienes y servicios, buscándose, entonces: 1) propiciar la separación del Estado de la prestación directa de servicios que puedan ser realizados de forma más ágil y eficiente por el sector privado; 2) proveer el diseño de reglas claras que faciliten la participación privada y la democratización de la propiedad; 3) mantener la participación del Estado en empresas y sectores estratégicos; y 4) proteger los derechos de los usuarios”. En particular, la política de privatizaciones se orientó a estimular la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura física, en la prestación de servicios financieros y en la ejecución de actividades industriales y, en consecuencia, a sustraer al Estado de tales actividades. De acuerdo con los postulados de los estrategas neoliberales, se trataba de: “1) aumentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios; 2) contar con recursos adicionales para suplir las necesidades en un menor tiempo; 3) destinar mayores recursos estatales a la inversión social; y 4) obtener los beneficios derivados de la competencia”<sup>92</sup>.

Durante la administración Samper se expidió la ley 226 de 1995 (ley de privatizaciones), mediante la cual se establecieron las pautas que debían seguir los procesos de enajenación de la propiedad accionaria estatal y se reglamentó el artículo 60 de la Constitución política.

Como resultado del programa de privatizaciones, se decidió vender<sup>93</sup>, en el sector minero-energético: 1) siete plantas de generación eléctrica; 2) la participación accionaria de la nación en la Empresa de Energía del Pacífico S.A (EPSA); 3) Cerromatoso S.A.; 4) Carbocol S.A.; y 5) la participación de Ecopetrol en Invercolsa, Gas Natural, Promigas, Texpel Antioquia, Colgas, Surtigas, Gases de la Guajira, las electrificadoras de Santander y Tolima y las corporaciones financieras de Caldas y Santander. En el sector financiero, se decidió enajenar la banca comercial en poder del Estado, así como otras instituciones financieras, mediante operaciones de privatización coordinadas por el Fogafin: “A partir del último trimestre de 1998 comenzó el proceso de saneamiento y reestructuración de la banca pública. La idea básica de este proceso era la consolidación de un sistema financiero público eficiente y competitivo, que (permitiera) la privatización de las entidades viables (Bancafé, Granahorrar y la FES), con excepción del Banco Agrario, el cual se reestructuró con el objeto de mantener una entidad financiera focalizada al (sic) sector rural colombiano. Así mismo, la estrategia consideraba el marchitamiento de aquellas entidades que no (fueran) viables (Banco Central Hipotecario, Banco del Estado y Uconal). El proceso de saneamiento (consistía) en el retiro de los activos improductivos del balance y la posterior capitalización por parte de Fogafin”<sup>94</sup>. Lo anterior muestra que las operaciones de salvamento (saneamiento financiero) de instituciones financieras para luego proceder a su enajenación se constituiría en otra de las formas de la política neoliberal de este período.

## EL MERCADO DE CAPITALES Y LA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

Con el propósito de avanzar en la desregulación y en el estímulo a la expansión del mercado de capitales, se expidió la ley 35 de 1993, con la cual se dictaron normas generales y se señalaron los objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el gobierno nacional al regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo de dineros en poder público. Por otra parte, se sancionó el nuevo código del comercio (ley 222 de 1995), el cual creó nuevas formas jurídicas de la organización de la propiedad empresarial, procurando así responder a los procesos de absorciones, adquisiciones, fusiones, “alianzas estratégicas” y formación de (nuevos) grupos y conglomerados económicos a que estaban llevando los procesos de “apertura económica y modernización empresarial” (la definición de la estructura de *holding* impulsaría una nueva forma de organización jurídica que era requerida por el capital en la nueva fase capitalista).

## LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL ACUERDO DE LA OMC

La política neoliberal de destregulación de la actividad económica se encaminó a reforzar la presencia del capital transnacional en la forma de inversión extranjera directa. Como ya se había señalado, con la ley 9 de 1991 se habían sentado las bases para la creación de un “marco legal atractivo” acorde con las tendencias de la acumulación capitalista a escala mundial (las últimas puntadas dadas para la elaboración de ese “marco legal” llegarían con la expedición del decreto 2080 de 2000, durante la administración de Andrés Pastrana, como se verá más adelante). (Durante el gobierno de Samper, mediante la expedición de los decretos 517 de 1995 y 1295 de 1996, se acentuó la tendencia aperturista a la inversión extranjera; “se eliminaron las autorizaciones previas que requerían las inversiones tanto en servicios públicos como en hidrocarburos y minería; se permitió la remisión de capital suplementario a las sucursales de empresas extranjeras; se autorizó a los fondos institucionales extranjeros la adquisición de títulos provenientes de un proceso de titularización inmobiliaria y se dictaron normas para flexibilizar la inversión de portafolio”<sup>95</sup>).

En este período se avanzó en la negociación y en la firma de acuerdos bilaterales de promoción y protección a la inversión extranjera que reforzaban formas de protección ya existentes, por ejemplo, mediante la entrada en vigor, en 1985, de las normas de la Opic (Overseas Private Investment Corporation); así mismo, se firmaron los convenios del Miga (Organismo multilateral de garantía de inversiones) —que asegura a inversionistas extranjeros por riesgos no comerciales— y del Ciadi (Convenio constitutivo del centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones, que comprendía la suscripción de acuerdos con las aseguradoras internacionales de flujos de inversiones directas y la adopción de mecanismos internacionales de solución de controversias). Lo anterior sirvió como base para la consolidación de otra de las materias en la que se asistiría a una evidente cesión de la soberanía económica a lo largo de los últimos lustros.

De esa forma, la tendencia a la imposición de un “derecho supranacional” se acentuaba; tal derecho cubriría no sólo la regulación del flujo de capitales productivos sino también las regulaciones del comercio de bienes y servicios, siendo esta la razón por la cual resulta comprensible que se haya expedido la ley 172 de 1994, con la cual se aprobó el “acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio, suscrito en Marruecos el 15 de abril de 1994”.

#### LA REGULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

En este tercer momento de la construcción del orden jurídico neoliberal en Colombia se dictaron normas de regulación de los instrumentos de la intervención del Estado en la economía.

Con la ley 31 de 1992 se dictaron las normas a las que debe sujetarse el Banco de la República para el cumplimiento de sus funciones y el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional. La ley del Banco de la República reforzó un concepto monetarista (neoliberal) de la política monetaria al interpretar de manera restringida el mandato constitucional para preservar el poder adquisitivo de la moneda. En efecto, para la consecución de tal propósito, se estableció la adopción de metas específicas de inflación, siendo intención del legislador la subordinación de la política económica a la política monetaria al pretender que las metas específicas de inflación deberían “ser siempre menores a los últimos resultados registrados”<sup>96</sup>. Mediante lo dispuesto en la ley, el costo de la política monetaria empezó a ser asumido con cargo a los recursos de presupuesto.

En desarrollo de lo mandado por la Constitución de 1991, se expidieron dos normas orgánicas de la mayor trascendencia:

1. La ley 152 de 1994, con la cual se estableció la ley orgánica del plan de desarrollo (de los asuntos relacionados con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, así como de los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales<sup>97</sup>).
2. El decreto 111 de 1996, con el cual se compilaron en un sólo cuerpo normativo las normas existentes en materia presupuestal (ley 38 de 1989, ley 179 de 1994, ley 225 de 1995), que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, esto es, las normas que regulan “lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”<sup>98</sup>.

Por otra parte, mediante la ley 60 de 1993, se dictaron normas orgánicas en materia de distribución de recursos y de competencias. Con esta ley se definieron las reglas de juego para la transferencia de recursos a los entes territoriales, con el propósito de financiar la educación, la salud y otras formas de inversión social (con base en un esquema combinado de financiación de la oferta a través del situado fiscal y de financiación de la demanda

mediante las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación); así mismo, se precisaron los incrementos anuales graduales de tales transferencias, según lo mandado por la Constitución (los críticos de los diseños constitucionales encontrarían en tales incrementos la explicación de la situación fiscal deficitaria); además, sumado a lo anterior, se expidió la ley que regularía el régimen de regalías.

En suma, como se ha podido apreciar, en este momento de la construcción del ordenamiento neoliberal, se dieron pasos fundamentales en la profundización de la política de reforma con fundamento en los lineamientos generales de las políticas del Consenso de Washington: se asistió a la creación de nuevos mercados, se consolidó un concepto neoliberal sobre la función de regulación por parte del Estado de tales mercados, se sentaron las bases para un debilitamiento estratégico de la actividad económica estatal y se creó una nueva institucionalidad que daba cuenta de ese cambio en la función del Estado (pues no hay que olvidar que surgieron múltiples comisiones de regulación técnica de los mercados y superintendencias, las cuales habrían de cumplir funciones de policía administrativa).

#### **GESTIÓN DE LA CRISIS, REFORZAMIENTO DE LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y “DISCIPLINA FISCAL” (1999-2004)**

Durante la administración Samper 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 (1998-2002) y se asistió a la crisis del sector financiero<sup>99</sup>, ocurrida al final de la década pasada. Por otra parte, los problemas de las finanzas del Estado se agravaron y adquirieron los rasgos de un déficit fiscal en ascenso; en igual sentido, se apreció un sensible aumento de la desocupación y de la pobreza.

Los críticos de las políticas neoliberales explicaban 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 señala 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<sup>100</sup>, la revaluación sostenida y la consecuente pérdida de competitividad de un aparato productivo expuesto a la competencia, amén de la expansión inusitada del gasto público (no contrarrestada con las sucesivas reformas tributarias), el modelo de crecimiento al debe se reventó; frente a lo cual los defensores del modelo neoliberal adujeron la crisis como producto de un proceso inconcluso de reformas estructurales. Allí se encontraría la justificación para lo que el

entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo, definió como la “segunda ola de reformas” (neoliberales, habría que agregar).

El ordenamiento de este período adquiere las características de un ordenamiento para la gestión de la crisis<sup>101</sup>; bajo su amparo proseguiría el proceso de liberalización de la economía. Lo “nuevo” es que el ordenamiento en mención, aunque se inscribe formalmente en desarrollo de la función legislativa del Congreso, en sentido estricto responde a los acuerdos firmados por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, en los meses de diciembre de 1999 y de 2002, respectivamente<sup>102</sup>.

En tales acuerdos 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.

En la mira de las políticas neoliberales se encontraban las instituciones de la Constitución de 1991, que a su juicio comprometían las finanzas públicas:

- a) Los efectos fiscales de las acciones de tutela y del control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.
- b) El régimen de transferencias (entes territoriales, universidades públicas, seguridad social).

Del examen de la agenda legislativa contenida en los acuerdos con el FMI se puede inferir que se trata de un proceso aún no concluido, en el que —en todo caso— ya se han dado los primeros pasos.

#### EL ACUERDO FIRMADO POR EL GOBIERNO DE PASTRANA CON EL FMI EN 1999

En el acuerdo firmado por el gobierno de Pastrana el 3 de diciembre de 1999, se estableció un cronograma de reformas estructurales, así:

*“Para completarse antes del 31 de diciembre de 1999*

- Presentación al Congreso de una propuesta para una reforma de segunda generación de la seguridad social (modificando la ley 100 de 1993).
- Presentación al Congreso de una propuesta para la creación de los fondos de pensiones de los gobiernos locales.
- Presentación al Congreso de una reforma constitucional que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del gobierno central.
- Presentación al Congreso de una propuesta para el fortalecimiento de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes.
- Presentación al Congreso de una propuesta que organice las actividades de las loterías para ayudar a incrementar los ingresos públicos.

*Para completarse antes del 31 de marzo de 2000*

- Presentación al Congreso de una propuesta para aumentar la base del impuesto de renta, corrigiendo los vacíos del IVA (reforma tributaria nacional). La reforma del

impuesto de renta y el IVA será diseñada para generar un total del 0,6 por ciento del PIB por año, comenzando en 2001, con un 0,2 por ciento del PIB adicional en 2003.

*Para completarse antes del 30 de junio de 2000*

- Reglamentación para implementar las provisiones de la ley de reforma financiera decretada en julio de 1999.

*Para completarse antes del 31 de marzo de 2001*

- Presentación al Congreso de una propuesta sobre la política tributaria local, otorgando más autonomía fiscal a los gobiernos locales (reforma tributaria local).
- Para completarse antes del 31 de diciembre de 2001
- Desinversión total de los bancos públicos remanentes, exceptuando el Banco Agrario.

*Para completarse antes del 30 de septiembre de 2002*

- Finalización del proceso de conducir las provisiones de las instituciones financieras a estándares internacionales.
- Último plazo para aceptar las obligaciones del artículo VIII, secciones 2, 3 y 4 de los artículos del acuerdo del Fondo<sup>103</sup>.

Si bien el cronograma de reformas no se siguió al pie de la letra, y el trámite de algunas de ellas se le endosó al gobierno de Álvaro Uribe Vélez<sup>104</sup>, lo cierto es que lo esencial de la agenda pactada con el FMI fue sacado adelante por la administración de Andrés Pastrana<sup>105</sup>.

En especial debe mencionarse la reforma al régimen de descentralización, que fue concebida como una pieza clave de la política de “ajuste fiscal”: por una parte, se produjo un drástico ajuste territorial, que redujo sensiblemente el gasto (en efecto, con la ley 617, aprobada en octubre de 2000, se establecieron límites a la expansión del gasto de los entes territoriales, al determinar toques máximos al crecimiento de los servicios personales y de los gastos generales), por otra, se sentaron las bases para una “desfinanciación” de la descentralización (como propósito para reducir el déficit fiscal) y para la imposición de una creciente generación de recursos propios a los gobiernos locales para cumplir con sus tareas sociales en educación, salud y otros rubros del gasto social<sup>106</sup>. Todo ello ocurrió con la expedición del acto legislativo 01 de 2001, probablemente la principal reforma neoliberal aprobada en este período, pues mediante dicha reforma constitucional se introdujo una transformación sustancial consistente en la reducción del monto de las transferencias del gobierno central a los entes territoriales con el propósito de producir un “ahorro fiscal”. Tal y como se había señalado en el acuerdo con el FMI, el crecimiento de las transferencias se desligó de los ingresos corrientes de la nación (ICN), por lo cual éstas dejaron de ser calculadas, en consecuencia, de acuerdo con un porcentaje fijo de los ICN, pues, en adelante (desde 2002), su aumento se produciría a partir de una suma base (la sumatoria de las transferencias totales de 2001), incrementada anualmente de acuerdo con la inflación causada en el año inmediatamente anterior más unos puntos adicionales<sup>107</sup>.

De esa manera, no sólo se redujo el monto de las transferencias (al comparar éste con una proyección de los comportamientos históricos de haberse mantenido el régimen

anterior), sino que se cerró cualquier posibilidad para que el gasto social (en educación y salud, principalmente) se viera favorecido por posteriores reformas tributarias; esto es, por aumentos adicionales en los ingresos corrientes de la nación.

Con la reforma desaparecieron las figuras del situado fiscal y de las participaciones municipales para dar lugar al “sistema general de participaciones”, en la modalidad de una “bolsa” de recursos, que se transfieren para financiar preferencialmente educación, salud, y otros gastos sociales (propósito general). La reforma estableció los criterios de asignación de tales recursos mediante la constitucionalización de un concepto de financiación basado en la demanda (población atendida y por atender); de esa forma dejó abierta la posibilidad para una organización mercantil de la educación pública y un reforzamiento del modelo de mercado existente en salud<sup>108</sup>.

Ello ocurriría con la expedición de la ley 715 de 2001, la cual avanzó en la concepción neoliberal de la descentralización, expresado esto en algunos rasgos asumidos por la normatividad<sup>109</sup>, ello mediante:

- a) El reforzamiento de elementos autoritarios: el gobierno define la política general, los entes territoriales simplemente aplican tal política.
- b) El traslado de más competencias con menos recursos: al tiempo que se reducen los montos a transferir, son mayores las obligaciones y las responsabilidades de los entes territoriales<sup>110</sup>.
- c) El estímulo a la organización empresarial (según criterios de rentabilidad capitalista) de la educación y la salud.
- d) La presión en pos de mecanismos de cofinanciación y la generación de recursos propios, pues la ley obliga a la generación de recursos propios y, por lo tanto, a la imposición de reformas tributarias territoriales.
- e) La imposición de un concepto de distribución de los recursos de acuerdo con las reglas del mercado.
- f) La generación de condiciones para estimular la competencia por los recursos entre las instituciones educativas o de salud.
- g) La sujeción de las políticas en educación y salud (y otros rubros sociales) a los dictámenes de la política macroeconómica del “ajuste fiscal”.

Por otra parte, la administración Pastrana perfeccionó, con la expedición del decreto 2080 de 2000, la política neoliberal frente a la inversión extranjera y mejoró las condiciones de rentabilidad de las compañías multinacionales petroleras al crear nuevos incentivos; así mismo, dejó avanzada la discusión sobre las reformas laboral y pensional, las cuales serían aprobadas en la segunda legislatura de 2002.

#### EL ACUERDO *STAND BY* DEL GOBIERNO DE URIBE CON EL FMI EN 2002

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia se dio continuidad a la política neoliberal, ahora –como ya se dijo– diseñada completamente por el FMI. El gobierno de

Uribe se ha caracterizado, como el de Pastrana, por la estricta aplicación de lo establecido en el acuerdo *stand by* de diciembre de 2002. Allí se definió el trazado de la política económica y del orden jurídico-económico neoliberal hasta finales de 2004.

En el documento pactado con el FMI se concertaron unos puntos de referencia estructural, así:

*"Para completarse en diciembre 31 de 2002*

- Emisión de un decreto para eliminar los puestos vacantes existentes en el servicio público, con efecto inmediato, y también terminar con las vacantes creadas por el personal jubilado, como se estableció en el párrafo 17 del MPE (memorando de política económica).

*Para completarse en marzo 31 de 2003*

- Aprobación por parte del Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) del plan de sostenibilidad financiera del Instituto de Seguros Sociales (ISS) en su servicio de salud. El plan identificará claramente el efecto físcal de cada uno de sus elementos, y será consistente con la eliminación del déficit del sistema de salud del ISS en el año 2007.

*Para completarse en junio 30 de 2003*

- Aprobación por parte del Congreso de la ley de responsabilidad fiscal (párrafo 18 del MPE).
- Presentación al Congreso de los cambios en el código de presupuesto (ley orgánica) (párrafo 18 del MPE).
- Presentación al Congreso de una revisión de la ley 80 con el fin de mejorar el manejo de los contratos del gobierno. El objetivo es frenar la corrupción en las adquisiciones del gobierno, incrementar la transparencia en la contratación pública, promover la adquisición por medio de correo electrónico, y diseñar e implementar una metodología estándar especificando términos y condiciones de oferta para contratos característicos (párrafo 17 del MPE).

*Para completarse en diciembre 31 de 2003*

- Aprobación por parte del Congreso de los cambios hechos al código de presupuesto (párrafo 18 del MPE).
- Finalización por parte del Conpes de un plan para consolidar el manejo de los activos físicos del Estado, bajo el cual se establecerá una unidad de manejo de activos para definir e implementar un plan de administración basado en inventarios consolidados y desarrollar un programa de valorización de inventarios (párrafo 17 del MPE).
- Aprobación por parte del Congreso de las modificaciones a la ley 80 para mejorar el manejo de los contratos del gobierno (párrafo 17 del MPE).
- Privatización de Bancafé (párrafo 23 del MPE).

*Para completarse en marzo 31 de 2004*

- Conclusión de un documento Conpes para fortalecer la defensa jurídica del Estado, el cual tendrá lugar en el año 2005. El documento identificará la información disponible,

establecerá tipologías de pruebas, diseñará e implementará una política nacional y centralizará la defensa jurídica del Estado (párrafo 17 del MPE).

*Para completarse en septiembre de 2004*

- Implementación completa del plan Conpes para eliminar el déficit del sistema de salud del ISS en 2007.
- Implementación completa del plan para fortalecer la defensa jurídica del Estado (párrafo 17 del MPE).
- Reestructurar y poner en venta Granahorrar (párrafo 23 del MPE)<sup>111</sup>.

Un examen de las ejecutorias de política del gobierno de Uribe permite aseverar que los puntos de referencia estructurales se han venido implantando uno a uno, o que se encuentran en proceso de trámite legislativo, ello a pesar del fracaso político del gobierno en su intención de hacer aprobar, de manera expedita (en octubre de 2003), mediante el procedimiento del referendo, aspectos centrales de los mandatos del FMI.

Dentro de las reformas introducidas por la administración de Uribe Vélez, deben señalarse las reformas laboral y al régimen de pensiones, conocidas como “reformas de segunda generación”, por dar continuidad a una política iniciada hace más de una década.

Con la reforma laboral (ley 789 de 2002) continuó el proceso de flexibilización del mercado de trabajo. Como bien lo señala el acuerdo *stand by* con el FMI “esta reforma debería reducir los costos laborales mediante la prolongación de la jornada de trabajo y la reducción de los costos por concepto de pago de horas extras e indemnizaciones por despido”<sup>112</sup>; de esa forma, se busca, en el enfoque gubernamental, enfrentar la dramática situación de desempleo (más empleo, pero más barato y precarizado, pareciera ser la fórmula, fórmula que en todo caso no ha funcionado, pues el desempleo mantiene sus niveles alarmantes –17% de la población económicamente activa–).

La reforma mostró, igualmente, la nueva tendencia del derecho laboral en la etapa neoliberal: en la mira de la regulación no está el trabajo “laboralizado”, pues éste no sólo se desregula, sino que las medidas del Estado se conciben para “promover la empleabilidad”.

En la segunda legislatura de 2002 se aprobó la reforma al régimen de pensiones (ley 797 de 2002), que fue concebida como parte esencial del paquete de “ajuste fiscal estructural”. En efecto, en el acuerdo con el FMI se estableció que “la reforma reducirá el valor presente neto de los pasivos pensionales del sector público de 210 a 158 por ciento del PIB y generará ahorros fiscales que aumentarán del 0,1 por ciento del PIB en 2003 a 1,0 por ciento en 2010, cuando la transición al nuevo régimen tenga lugar”<sup>113</sup>. Tales efectos fiscales se lograrán gracias a que en la reforma se introdujo, entre otros, un aumento en el número de semanas a cotizar y un incremento en el monto de las contribuciones, aunque la reforma no logró suprimir los regímenes especiales aún existentes.

Merced al otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente por parte del Congreso, prosiguió el proceso de reestructuración neoliberal y de disminución del tamaño del Estado. Mediante la expedición de más de cien decretos presidenciales, se procedió a

una reducción del empleo público que afectaría a cerca de 50.000 servidores públicos. Dentro de tales decretos debe mencionarse, por su trascendencia, la liquidación de Telecom y la creación de una nueva sociedad anónima con el mismo nombre, cerrándose de esa forma una etapa más del proceso de privatización de las telecomunicaciones. En la mira de la reestructuración neoliberal se encuentra igualmente Ecopetrol, empresa que pretende ser dividida en varios negocios (de hecho, con fundamento en las facultades otorgadas al presidente, esa empresa fue sustraída de cualquier posibilidad de ingerencia en el diseño efectivo de la política petrolera).

Por otra parte, es evidente que se asiste a un afianzamiento de la política del “ajuste fiscal” por vía legal. En ese sentido actúa la ley de responsabilidad fiscal, que ha de proporcionar “un esquema basado en reglas para la política fiscal, y (requerirá) que el gobierno (establezca y anuncie) metas de superávit primario para el sector público no financiero por diez años”<sup>14</sup>. Así mismo, también está previsto avanzar en el propósito de “flexibilización” presupuestal, “pues una proporción muy alta del gasto público está determinada por obligaciones estatutarias, legislación o normas constitucionales, algunas veces bajo la forma de rentas de destinación específica”. La rigidez causada por el ordenamiento “hace del presupuesto un instrumento de política ineficaz y obstaculiza un redireccionamiento oportuno de recursos en la medida en que cambian las prioridades”; por esa razón, “la reforma del sistema presupuestal incluirá propuestas para rescindir un amplio número de requisitos legales que actualmente recaen sobre el gasto presupuestal”<sup>15</sup>.

Como se aprecia, se trata de unas propuestas de reforma que afectarían claramente las condiciones de financiación de derechos fundamentales y tienen el propósito de garantizar en el mediano y el largo plazo el pago de la deuda pública y las tareas del Estado en materia de seguridad y justicia, más ahora, cuando se ha configurado un consenso político en sectores de las elites dominantes para avanzar en la construcción de un Estado autoritario. En febrero de 2004 se puso en discusión, a través del llamado acuerdo político y con la intermediación de las organizaciones políticas cercanas al gobierno de Uribe, una nueva reforma al régimen de transferencias, al régimen de pensiones y a la administración de justicia, proyectos de reforma que se inscriben dentro lo que aquí hemos denominado un derecho para la gestión de la crisis y la profundización del “ajuste fiscal”. Independientemente del discurso político, sobre el cual se sustentan tales proyectos, lo cierto es que en la mira se encuentran la generación de nuevos “ahorros fiscales” para consolidar el proyecto político de la “seguridad democrática” y atender el servicio de la deuda, al tiempo que se castiga la responsabilidad social del Estado y se subvierte el orden constitucional de 1991 en materia de derechos fundamentales<sup>16</sup>.

La apuesta por una salida militar al conflicto social y armado en Colombia demanda la disposición creciente de recursos de presupuesto: en presencia de un “ajuste fiscal” el ajuste se torna selectivo, pues no afecta los gastos para financiar la guerra; al mismo tiempo, exige una mayor financiación internacional —cuya respuesta más emblemática ha sido el Plan Colombia, iniciado durante la administración Pastrana y prolongado durante el gobierno de Uribe (la “ayuda” estadounidense se constituye, en ese aspecto,

en un soporte para profundizar el ajuste e imponer las reformas al ordenamiento que aquí se han formulado<sup>117</sup>).

#### TRATADOS DE "LIBRE COMERCIO" Y SUPRANACIONALIZACIÓN DEL PROYECTO NEOLIBERAL

El punto culminante de la constitución de un orden jurídico económico neoliberal se encuentra en la negociación de tratados de "libre comercio". Con ellos se busca crear un orden jurídico económico supranacional, una especie de *Constitución política del mercado total* que haga irreversible los procesos de reforma económica neoliberal de los últimos lustros. Aunque la perspectiva de tal orden aún es incierta, para los efectos de este trabajo interesa considerar que se trata de un proyecto político en marcha, cuyo desenlace posee, desde luego, diversos escenarios posibles. Por lo pronto, el gobierno de Colombia está comprometido a fondo con la negociación del tratado del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y de un tratado de libre comercio bilateral con Estados Unidos. Tal compromiso de cuenta de una identidad plena con los contenidos generales que a esos tratados le quiere imprimir el gobierno de Estados Unidos.

Por otra parte, la construcción de un orden jurídico supranacional debe comprenderse en la perspectiva de la continuación de una normatividad que, en todo caso, ya se ha introducido en Colombia, dada su pertenencia a la Organización Mundial del Comercio, o merced a las condiciones de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional o los préstamos de la banca multilateral como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. En ese sentido, la pretensión de un derecho supranacional no es nueva y da cuenta de un largo proceso que, en el caso de los tratados de libre comercio, lleva más de una década.

#### ANTECEDENTES DEL ALCA

Los antecedentes más cercanos del Alca se remiten a la presentación en 1990 de la "Iniciativa para las Américas" por parte del entonces presidente de Estados Unidos, George Bush (padre), con la cual se formuló el propósito de impulsar la creación de una "zona hemisférica de libre comercio" que se extendería desde el puerto de Anchorage (en Alaska) hasta la Tierra del Fuego (en Chile)".

La formulación de dicha iniciativa se produjo en un contexto favorable a las transformaciones neoliberales, dado que al inicio de los noventa se había asistido al derrumbe de los proyectos de socialismo de Estado en la antigua Unión Soviética y en Europa del este. Tal derrumbe se presentó como el triunfo de "la democracia y el libre mercado" y se constituyó –al menos durante los años inmediatamente posteriores– no sólo en el soporte empírico de la tesis del "fin de la historia" sino en el argumento más manido en contra de toda opinión que criticase el modo de producción capitalista.

Por otra parte, pese a los nefastos efectos de los programas de ajuste económico impuestos por el Fondo Monetario Internacional a lo largo de la década de los ochenta, hacia fines de esa década se formuló el “Consenso de Washington” y se dio inicio al nuevo ciclo de reformas estructurales de tipo neoliberal. Dichas reformas se emprenderían en la mayoría de países de América Latina por gobiernos “legitimados” electoralmente y darían cuenta del proyecto de construcción de un orden neoliberal traducido al lenguaje de la normatividad positiva y dotado, de esa forma, con el don de la legalidad, tal y como se ha venido demostrando en este trabajo.

Eran tiempos, pues, para el desarrollo de proyectos “genuinamente” capitalistas. Desde la perspectiva de Estados Unidos, la iniciativa Bush era un componente más de un proyecto de recuperación de la debilitada hegemonía estadounidense en el concierto mundial, reducida en parte a una posición de “gendarme” a causa de la fuerte competencia económica proveniente de Europa y de Japón. Con ese proyecto se buscaba reafirmar posiciones en América Latina frente una previsible profundización de la competencia por los mercados internacionales, que entre tanto registraban un tendencia fuerte a la regionalización. Según Estay, la iniciativa Bush se constituiría “en la primera definición estratégica de Estados Unidos, desde la Alianza para el Progreso, respecto a su relación económica con el conjunto de América Latina”<sup>118</sup>.

El proyecto político estadounidense de configuración de un “mercado libre” no se concretó durante la administración Bush. Tal aspiración habría de empezar a materializarse en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, siendo Bill Clinton presidente de Estados Unidos, cumbre a la cual asistieron los jefes de Estado y de gobierno de todos los países de América, con excepción de Cuba. En ese momento las políticas del Consenso de Washington se encontraban en pleno proceso de implantación en la mayoría de países de América Latina, de tal suerte que la mencionada reunión estaba precedida de una especie de consenso político e ideológico entre Washington y las elites gobernantes latinoamericanas en torno al proyecto neoliberal y a su dogma principal: “democracia es igual a libre mercado”.

En el “Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas”, acordado en la cumbre de Miami, se decidió “iniciar de inmediato el establecimiento del ‘Área de Libre Comercio de las Américas’, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión”; así mismo, se resolvió concluir las negociaciones para el establecimiento de esa área “a más tardar en el año 2005”.

La formulación del proyecto del Alca estuvo acompañada, entre otras, de las siguientes consideraciones, que daban cuenta, además, de sus supuestos teóricos e ideológicos<sup>119</sup>:

- a) El libre comercio (sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales) y con un creciente flujo de inversiones productivas es una clave de la prosperidad.
- b) La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre los países del área promoverá el crecimiento económico.

- c) “El libre comercio y una mayor integración económica son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos [...] y proteger mejor el medio ambiente”.
- d) “Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes se ampliará y profundizará la integración económica hemisférica”.
- e) Se crearán “mecanismos sólidos que promuevan y protejan el flujo de inversiones productivas en el hemisferio y fomenten el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital”.
- f) Se creará “una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad”.
- g) Se reconoce “que la integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías” del hemisferio.

En la Cumbre de las Américas se definió, igualmente, un plan de acción que comprendía, como uno de sus ejes, la “promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio”<sup>120</sup> (el proyecto del Alca quedó incorporado dentro de los propósitos de este eje).

En este plan se reafirmó el lanzamiento del Alca, luego de declararse el respaldo pleno a las disposiciones del GATT/OMC, de destacar los “logros extraordinarios en cuanto liberalización del comercio y la integración subregional” y de definir los campos de negociación para la celebración de “acuerdos equilibrados e integrados”. La materia del Alca quedó establecida de manera más precisa: “barreras arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, inversión, derechos de propiedad intelectual, compras del gobierno, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, derechos *antidumping* y compensatorios, normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, solución de controversias y políticas de competencia”<sup>121</sup>; así mismo, la Cumbre instruyó a los ministros responsables de comercio para adoptar un plan de acción inmediata a fin de concretar los propósitos del proyecto del Alca, y definió una agenda inicial de trabajo<sup>122</sup>.

Junto a los lineamientos generales del proyecto del Alca, en el plan de acción se aprobaron parámetros para la aplicación de políticas en materia de desarrollo y liberalización de los mercados de capital, de infraestructura hemisférica, de cooperación energética y de telecomunicaciones e infraestructura de la información, especialmente<sup>123</sup>. Como se aprecia, la idea de un área de libre mercado fue complementada con otros requerimientos de política frente a otros campos de la actividad económica.

Desde el lanzamiento del Alca, en diciembre de 1994, hasta la reunión ministerial de marzo de 1998 en Costa Rica, se asistió a un proceso de diseño de la estructura, el alcance

y la organización de las negociaciones del acuerdo. Esta fase, que ha sido caracterizada oficialmente como preparatoria, se llevó a cabo en las reuniones ministeriales de Denver (Estados Unidos) –junio de 1995–, de Cartagena (Colombia) –marzo de 1996– y Belo Horizonte (Brasil) –mayo de 1997–, y culminó precisamente en la reunión de marzo de 1998 en San José (Costa Rica). Esta última reunión representó un punto de inflexión en el proyecto del Alca, pues en ella “los ministros recomendaron a los jefes de Estado y de gobierno el inicio de las negociaciones y establecieron (tanto) la estructura como los principios y objetivos generales para guiarlas”<sup>124</sup>.

Con fundamento en las definiciones de esta cuarta reunión ministerial, las negociaciones del Alca se iniciaron formalmente en abril de 1998, durante la segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile<sup>125</sup>, aún a pesar de las evidentes manifestaciones de la crisis financiera internacional desatada en el sudeste asiático a mediados de 1997 en Tailandia y sus severos efectos sobre las economías latinoamericanas, en especial en Brasil y Argentina. En Santiago, si bien se reconocieron tales efectos, en la declaración de la Cumbre se reiteró la confianza en las dominantes orientaciones de política neoliberal, tanto desde la perspectiva de las políticas macroeconómicas como de aquellas relacionadas con las modalidades de inserción de las economías en la globalización capitalista (luego vendrían las reuniones ministeriales de Toronto –noviembre de 1999–, Buenos Aires –abril de 2001– y la tercera cumbre en Québec –abril de 2001–, en las que se reafirmó y dio continuidad al proyecto de Alca).

Cuando se llevó a cabo la reunión ministerial de Ecuador (noviembre de 2002), el contexto político, económico y sociopolítico había sufrido importantes cambios: en primer lugar, la cruzada antiterrorista de Estados Unidos –después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001– se encontraba en pleno apogeo (la preparación de la agresión contra Irak –cínicamente definida en los medios masivos de comunicación como la guerra contra Irak– estaba en marcha y el Plan Colombia se había articulado con la estrategia antiterrorista y se develaba como lo que se sospechaba que era desde su formulación inicial en 1999: en lugar de un plan de lucha contra el narcotráfico, se trataba de un plan de guerra contrainsurgente para consolidar el dominio estadounidense en el área que buscaba enfrentar a la insurgencia colombiana y debilitar al movimiento social en ascenso en los países de la región andina); y, en segundo lugar, eran cada vez más evidentes los signos de agotamiento y de crisis de las estrategias neoliberales del Consenso de Washington.

Las bondades del proyecto político del “libre mercado” habían sido plenamente desvirtuadas por la desastrosa realidad y los impactos de las políticas neoliberales se expresaban de manera demasiado dramática, en especial en un país cuyas elites dominantes, Estados Unidos y los organismos de regulación supranacional –como el FMI y el Banco Mundial– lo habían hecho aparecer durante una década como el ejemplo a seguir: Argentina. Pero no era sólo allí. Los elevados niveles de endeudamiento público y la carga de su servicio en ascenso, el incremento en la concentración del ingreso acompañada del aumento de la pobreza y la desocupación eran indicadores de la situación de crisis que

afectaba a la mayoría de países latinoamericanos. Tal situación había incidido, sin duda, sobre el curso de los procesos políticos de la región, en algunos de cuyos países las campañas de elección presidencial, particularmente en Venezuela, Brasil, Bolivia y Ecuador, habían puesto en evidencia cuán lejos se estaba en América Latina de una situación de “consenso” y de “estabilidad política”, similar a aquella en la que se formularía formalmente el proyecto del Alca en diciembre de 1994 en Miami.

Por ello es que la reunión ministerial de Quito debe ser apreciada en un doble sentido: al tiempo que muestra los avances en la consolidación institucional del Alca, en igual medida pone en evidencia que tal proyecto podría verse afectado por el curso de los procesos políticos en el continente: frente a la euforia inicial, se han empezado a plantear dudas respecto de la viabilidad política del proyecto y a la necesaria activación de estrategias alternativas por la vía de acuerdos de libre comercio de carácter bilateral. Esta afirmación cobró mayor validez después de celebrada la cumbre ministerial de Miami en 2003. De los resultados de dicha reunión salió lo que ha dado en llamarse el *Alca light*, esto es, un tratado de libre comercio que no incorporará los “temas gruesos”, como se verá más adelante, merced a la posición de los países del Mercosur y Venezuela.

#### LOS CONTENIDOS BÁSICOS DEL ALCA<sup>126</sup>

Como ya se había señalado, en la reunión de Quito se presentó el segundo borrador del acuerdo del Alca, el cual contiene un índice preliminar y los borradores de capítulo, elaborados por los diferentes grupos de negociación. Los contenidos de este borrador se mantuvieron en la reunión de Miami de 2003. Aunque es evidente que aún hay distancia respecto de lo que podría ser un proyecto de texto definitivo del Alca, y a pesar de que son numerosos los disensos expresados en el articulado en su estado actual<sup>127</sup>, los borradores de texto son de suma utilidad, pues con ellos se pueden inferir los contenidos esenciales del acuerdo. Precisamente sobre tales borradores, y sobre la experiencia de aprobación de otros acuerdos como el Tratado de libre comercio de Norteamérica u otros acuerdos de libre comercio—como el recientemente pactado entre Estados Unidos y Chile—, es que se han elaborado la mayoría de reflexiones críticas sobre el Alca hasta ahora conocidas.

Hasta el momento, el proyecto del Alca consta de quince capítulos, como se desprende del índice incorporado al segundo borrador y reafirmado en el tercer borrador. El cuerpo del proyecto comprende normas de carácter general institucional, así como normas de regulación de los flujos de bienes y de servicios, de la inversión y de los derechos de propiedad, del acceso a los mercados y de la competencia; igualmente, el proyecto incluye capítulos sobre actividades específicas como la agricultura, los servicios y las compras del Estado, e incorpora normatividad para la solución de controversias (ver tabla).

CONTENIDO BÁSICO DEL ALCA

TEMA
Temas generales institucionales
Agricultura
Compras del sector publico
Inversión
Aranceles y medidas no arancelarias
Medidas de salvaguardia
Régimen de origen
Procedimientos aduaneros
Procedimientos aduaneros relacionados con el régimen de origen
Normas y barreras técnicas al comercio
Subvenciones, antidumping y derechos compensatorios
Solución de controversias
Servicios
Derechos de propiedad intelectual
Política de competencia

Fuente: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

El propósito del Alca es definido como “el establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio (GATT) de 1994 y su entendimiento, y el artículo V del Acuerdo general sobre comercio de servicios (GATS)”<sup>128</sup>.

Tal propósito se concreta en los objetivos del Alca, a saber<sup>129</sup>:

- a) “Liberalización del comercio para generar crecimiento económico y prosperidad”.
- b) Generación de “niveles crecientes de comercio de bienes y servicios mediante la liberalización de los mercados”.
- c) Mejoramiento de “la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios, incluyendo el área de compras del sector público”.

- d) Eliminación de “obstáculos, restricciones y distorsiones innecesarias al libre comercio”.
- e) Eliminación de “las barreras al movimiento de capitales y de personas de negocios”.
- f) “Propiciar el desarrollo de una infraestructura que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones”.
- g) Establecimiento de “mecanismos que garanticen un mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación y la asistencia técnica”.

Según lo visto en los borradores del acuerdo, respecto de la entrada en vigencia del proyecto se asevera que “las partes procurarán que el acuerdo del Alca entre en vigor el 1° de enero de 2006” y además se estipula, en un artículo del proyecto, de incalculables efectos, que “todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del presente acuerdo”<sup>130</sup>.

### *Aspectos claves de la normatividad del Alca*

Algunos de los aspectos claves de la normatividad del Alca se expondrán con fundamento en una lectura transversal de los proyectos que componen el segundo borrador del acuerdo dado a conocer en la reunión ministerial de Quito y reafirmados luego en la reunión de Miami de 2003. Aquí se trata simplemente de presentar algunos ejemplos, con el propósito de ilustrar acerca de la orientación esencial del ordenamiento del acuerdo; en ese sentido, y de manera congruente con los objetivos ya expuestos, el Alca comprende:

1. *La traducción de los presupuestos teóricos y políticos de la noción de “libre mercado” a normatividad positiva. El proyecto del Alca trasciende la esfera de la circulación e incluye en su normatividad todas las fases del proceso de producción-reproducción (producción, circulación, distribución, consumo).* Desde esa perspectiva, la normatividad no se limita únicamente a la regulación del comercio. Los dos ejemplos que vienen a continuación sirven para ilustrar esto:

Primero: Dentro de las diferentes definiciones sobre el concepto de *inversión* que son objeto de negociación, se encuentra ésta: “[El término “*inversión*” se refiere a toda clase de bienes o derechos relacionados con la misma, siempre que se haya efectuado de conformidad con las leyes y reglamentos de la parte contratante en cuyo territorio se realizó, y comprenderá en particular, aunque no exclusivamente:

- a) Bienes muebles e inmuebles, el derecho de propiedad sobre éstos, así como todos los demás derechos reales, tales como servidumbres, hipotecas, usufructos y prendas.
- b) Acciones, cuotas sociales y cualquier otro tipo de participación económica en sociedades.
- c) Derechos de crédito o cualquier otra prestación que tenga valor económico.
- d) Derechos de propiedad intelectual, incluidos derechos de autor, derechos de propiedad industrial, tales como patentes, procesos técnicos, marcas de fábrica o marcas comerciales, nombres comerciales, diseños industriales, know-how, razón social y derecho de llave.

- e) Concesiones otorgadas por la ley, por un acto administrativo o en virtud de un contrato, incluidas concesiones para explorar, cultivar, extraer o explotar recursos naturales.

Cualquier modificación relativa a la forma en que se reinviertan los activos no afectará su carácter de inversión, siempre que dicha modificación se efectúe de conformidad con la legislación de la parte contratante en cuyo territorio se hubiere efectuado la inversión”<sup>131</sup>.

Segundo: En el caso de los servicios, se señala que las normas se aplican a “las medidas [adoptadas o mantenidas] por una parte que afecten [directamente] al comercio [transfronterizo] de servicios [en todos los sectores] [y en todos los modos de suministro], que realicen los prestadores de servicios de otra parte. Tales medidas incluyen pero no están limitadas a medidas que afecten:

- a) La producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio.
- b) La compra, uso o pago de un servicio.
- c) El acceso a y el uso de [sistemas de distribución y transporte] [o] [redes y servicios de telecomunicaciones] relacionados con la prestación de un servicio.
- d) La presencia, [incluida la presencia comercial], [en su territorio de un prestador de servicios de otra parte] [de personas de una parte en el territorio de otra parte para el prestación de un servicio].
- e) El otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera como condición para la prestación de un servicio.
- f) El acceso a servicios que se ofrezcan al público en general por prescripción de las partes, y la utilización de los mismos con motivo del prestación de un servicio”<sup>132</sup>.

2. La noción normativa de “libre mercado” comprende, por un lado, aspectos de la regulación del comercio de bienes y servicios y de las inversiones y, por el otro, la “apertura” del mercado a campos en los que su lógica aún no se ha introducido o, de haber ocurrido, apenas ha sido de manera parcial. Tal es el caso de los capítulos sobre las “compras del sector público” y los “servicios”; aunque también se puede mencionar el sector agrícola.

En el caso de los servicios, el proyecto del Alca asume una definición bastante amplia, pues el término “servicios comprende todo servicio de cualquier otro sector”, “excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”, esto es, “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios”. De manera más específica, en una de las propuestas de normatividad se estipula:

- a) “Ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social o [la seguridad o el seguro sobre el ingreso, la seguridad o el seguro social], bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y protección de la niñez.
- b) No obstante lo dispuesto en el artículo 1.6.a, si un prestador de servicios de una parte, debidamente autorizado, presta servicios o lleva a cabo funciones gubernamentales

tales como servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y protección de la niñez en territorio de otra parte, la prestación de estos servicios estará protegida por las disposiciones de este capítulo”<sup>133</sup>.

Respecto de las compras del sector público, la norma precisamente señala que “el objetivo de las negociaciones sobre compras [contrataciones/adquisiciones] del sector público consiste en ampliar el acceso de los mercados (sic) para las compras del sector público de los países del Alca”<sup>134</sup>.

3. *La normatividad positiva sobre el “libre mercado” posee desarrollos evidentes en cuanto al propósito de superar (o de reforzar la superación) de la organización nacional-estatal de la economía, con las cláusulas llamadas no discriminatorias, esto es, respecto del “trato nacional” y el “trato de nación más favorecida”.* Estas cláusulas aparecen de manera reiterada en diferentes capítulos del Alca. El “trato nacional” se refiere a la circunstancia de que un país no otorgará a los nacionales de otros países un trato menos favorable que el que otorga a sus propios nacionales; en el mismo sentido, el “trato de nación más favorecida” consiste en que “toda ventaja, favor privilegio o inmunidad que conceda (un país) a los nacionales de cualquier otro país se otorgará inmediatamente y sin condiciones a los nacionales de todos los (demás países)”. De esa forma, el Alca se constituye en un espacio para el flujo de bienes, servicios e inversiones en el cual la “nacionalidad” de un bien, servicio o inversión pierde relevancia y su adscripción a cualquier forma de organización empresarial aparece como más importante. La norma supranacional crea las condiciones para superar las diferencias de trato entre “empresas nacionales” y “empresas extranjeras”.

4. *El concepto de “libertad económica” que atraviesa el acuerdo se encuentra reforzado por las cláusulas protectoras de la “libertad de empresa”, del “libre acceso a los mercados” y de la “libre competencia”; ocurre lo mismo con la sanción prevista a prácticas que pudieran considerarse como desleales e inadecuadas.* De esto último trata precisamente el capítulo sobre normas relativas a subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios<sup>135</sup>, el cual se mueve en el marco de las regulaciones de los acuerdos *antidumping* y del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC) de la OMC. El proyecto de acuerdo prevé la adopción de medidas “a nivel nacional o subregional, para proscribir las prácticas contrarias a la competencia”. En igual sentido, está previsto el compromiso de cada parte de “permitir el acceso, en términos no discriminatorios, de las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el territorio de cualquier parte, a los mecanismos y procedimientos previstos en su legislación nacional de competencia”<sup>136</sup>.

5. *Especial atención merece dentro del proyecto de normatividad del Alca la protección a los derechos de propiedad en general y a los derechos de propiedad intelectual en particular.* Si bien pudiera afirmarse que las normas sobre “libertad económica” se encuentran encaminadas a proteger y a afianzar los derechos de propiedad (privada), debe decirse que el segundo borrador incorpora un concepto de protección adicional que comprende factores de carácter extraeconómico en la protección de la propiedad de los inversionistas. Tal concepto se

había intentado introducir, en su momento, en el malogrado Acuerdo multilateral de inversiones (AMI). Una de las versiones del artículo sobre compensación por pérdidas dice: “[Los inversionistas de una parte contratante que sufran pérdidas en sus inversiones en el territorio de la otra parte contratante a consecuencia (sic) de guerra, conflicto armado, revolución, estado de emergencia, insurrección, u otras situaciones similares, recibirán de esa parte contratante y de acuerdo con los principios aceptados del derecho internacional, en lo que respecta a la reparación, indemnización, compensación u otro arreglo o resarcimiento, un tratamiento no menos favorable que el que conceda a sus propios inversionistas o a inversionistas de terceros Estados, el que sea más favorable]”<sup>137</sup>.

Más allá de las “compensaciones por pérdidas”, el concepto de inversión en el proyecto de acuerdo apunta a generar unas condiciones de libertad absoluta al flujo de inversiones entre los países (las empresas) del espacio geográfico del Alca. Como ya se pudo apreciar, ello resulta de la amplia definición de lo que se entiende por inversión, de la eliminación de cualquier restricción sectorial o en cuantía, de la supresión (si los hubiere) de requisitos de desempeño<sup>138</sup> y de la libre disposición en la definición del “personal clave”<sup>139</sup>. Especial atención merece la normativa en materia de “todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra de las partes en territorio de la parte”. Al respecto, los borradores del acuerdo señalan que se permitirá que éstas “se hagan libremente y sin demora”, y que “dichas transferencias incluyen:

- a) Ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos; ganancias en especie y otros montos derivados de la inversión; productos derivados de la venta o liquidación, total o parcial, de la inversión.
- b) Pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista o su inversión, incluidos pagos efectuados conforme a un convenio de préstamo.
- c) Pagos efectuados de conformidad con la disposición sobre expropiación.
- d) Pagos que provengan de la aplicación de las disposiciones relativas a la sección de solución de controversias entre una parte y un inversionista de otra parte”.

En cuanto a “las transacciones al contado (*spot*) de la divisa que vaya a transferirse”, se estipula que “cada una de las partes permitirá que las transferencias se realicen en divisa de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado en la fecha de la transferencia”; así mismo, se establece que “ninguna de las partes podrá exigir a sus inversionistas que efectúen transferencias de sus ingresos, ganancias o utilidades u otros montos derivados de, o atribuibles a inversiones llevadas a cabo en territorio de otra parte, ni los sancionará en caso de contravención”<sup>140</sup>.

El concepto de protección a la inversión extranjera incluye un “cerrojo” jurídico frente a eventuales políticas de nacionalización. A este respecto, en el borrador se señala lo siguiente:

1. “Ninguno de los Estados partes adoptará medidas de nacionalización o expropiación o cualquier otra medida del mismo efecto contra inversiones que se encuentren en su territorio y que pertenezcan a inversores de otros Estados partes, a menos que tales medidas sean adoptadas por motivos de utilidad pública o de interés social, sobre una

base no discriminatoria y mediante el debido proceso legal. Las medidas serán acompañadas de disposiciones para el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva.

2. La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que [tenga] [tenía] la inversión expropiada<sup>141</sup>. (La protección a la inversión comprende igualmente los mecanismos de solución de controversias, asunto este que se abordará más adelante).

Por otra parte, en lo que se refiere a la protección a los derechos de propiedad intelectual<sup>142</sup> —que comprenden, entre otros, marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor y derechos conexos, patentes (de invención), modelos de utilidad, diseños, dibujos y modelos industriales, derechos de obtentor de variedades vegetales— la atención se centra, además de la definición del respectivo derecho, principalmente en las nociones de “agotamiento del derecho” y en la “duración de la protección”. En relación con la propiedad sobre el “conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos en el marco de la propiedad intelectual”, se establece, en una de las formulaciones, que “cada parte asegurará que la protección conferida por los derechos de propiedad intelectual se concederá salvaguardando y respetando sus recursos genéticos, así como los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas y comunidades locales. Cada parte dispondrá en su legislación nacional sobre la definición de comunidades locales”<sup>143</sup>. En el caso de la “protección a las expresiones del folclore”, “cada parte asegurará la protección efectiva de todas las expresiones del folclore y manifestaciones artísticas, de la cultura tradicional y popular”<sup>144</sup>.

En el proyecto de normatividad, la duración de la protección al derecho de patentes, “no expirará antes de que haya transcurrido un período improrrogable de veinte años, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud”<sup>145</sup>; en el caso de los derechos sobre modelos de utilidad, la protección es por un período no menor de diez años<sup>146</sup>; en los diseños, dibujos y modelos industriales, el tiempo es de veinte años<sup>147</sup>; y en los derechos de obtentor sobre variedades vegetales está por definirse un período de entre quince y veinte años<sup>148</sup>.

6. *La regulación frente a la agricultura se encuentra inscrita dentro de un concepto que tiende a su organización de acuerdo con los presupuestos del “libre mercado”, en consonancia con las tendencias de regulación ya emanadas, o en proceso de “negociación”, en otras instancias tales como la Organización Mundial del Comercio. Además de otorgarse el “trato nacional” de cada parte a las otras partes, se prevé “un programa de eliminación de los aranceles” de los productos agropecuarios originarios<sup>149</sup>, la eliminación y no introducción ni reintroducción “en ninguna forma de subsidios a la exportación para los productos agropecuarios exportados a otras partes”<sup>150</sup>. El proyecto de normatividad contempla, igualmente, la regulación de un tema tan sensible como las llamadas “medidas de ayuda interna”, esto es, “toda política o medida que afecte las decisiones de producir, aplicada por una parte para sostener los precios de los productos agropecuarios, aumentar la renta de los productores y mejorar las condiciones de producción y comercialización”. Tales medidas se consideran de “importancia para sus respectivos sectores agrícolas, pero que también pueden tener efectos severos de distorsión en la producción y el comercio de productos agrícolas”. El proyecto reconoce “que*

(sólo) mediante negociaciones multilaterales pueden lograrse disciplinas y compromisos de reducción de apoyo interno”, por lo que “las partes convienen en seguir trabajando para alcanzar un acuerdo en el marco de las negociaciones de la OMC dirigido a reducir sustancialmente y a regular más estrictamente el apoyo interno que distorsiona el comercio”<sup>151</sup>.

7. *En materia de solución de controversias, el proyecto de legislación del Alca desarrolla la tendencia de “libre mercado” que caracteriza a todo el acuerdo. En efecto, la eventual o presunta inobservancia de normas del Alca será resuelta en instancias de regulación de conflictos de carácter privado.* En ese aspecto, el Alca muestra las transformaciones del derecho público internacional en el marco de los procesos de globalización capitalista y de la búsqueda de soluciones a conflictos mediante “mecanismos alternativos” (como por ejemplo los tribunales de arbitramento). La solución de conflictos se basa en una redefinición de los sujetos jurídicos, pues aquí las controversias, más que controversias entre Estados –que también las pudiera haber–, serán controversias entre empresas y Estados. El Alca posee un órgano de solución de controversias, con dos instancias: el grupo neutral o panel, que representa la primera instancia, y el órgano de apelación, que funcionará en segunda instancia<sup>152</sup>. Los países firmantes del Alca se comprometen a “reconocer como obligatoria y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción del grupo neutral que en cada caso se constituye para conocer y resolver las controversias”<sup>153</sup>, así como a que, para los efectos de solución de una controversia, “las partes contendientes, si así lo acuerdan, podrán someter la controversia al arbitraje”<sup>154</sup>.

8. *Dentro de la normatividad básica del Alca se estableció que este acuerdo “puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del Alca”.* En ese aspecto, el Alca parecería compatible con los demás acuerdos de integración que, en el marco del “regionalismo abierto”, se han impulsado en los últimos lustros, bien sea a través de acuerdos bilaterales o bien sea a través de convenios subregionales de “libre comercio”.

9. *Finalmente, los aspectos normativos básicos comprenden, de manera específica, la situación y las condiciones de acceso de las llamadas economías débiles, también desde un concepto de “libre mercado”.* Lo que hasta ahora prevé la normatividad es una flexibilidad relativa en cuanto a los tiempos de implantación del Alca en esos casos, más que tratos preferenciales o tratamientos especiales a sectores específicos de la actividad económica.

Lo que se ha expuesto respecto de lo que he denominado los aspectos claves de la normatividad del Alca debe comprenderse en estrecha relación con otros componentes de política que han surgido en las tres cumbres celebradas desde 1994. En particular me refiero a los lineamientos de política que están orientados a dotar, con la infraestructura física y de comunicaciones correspondiente, al área geográfica del acuerdo, así como a la persistencia en las políticas de estabilidad macroeconómica.

#### EL ALCA COMO CIERRE DE LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DEL CONSENSO DE WASHINGTON

En el marco de los diseños del Consenso de Washington, el Estado se constituyó en gestor y promotor de nuevos mercados y negocios para el sector privado y las multi-

nacionales. Tales son los casos de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), los servicios públicos domiciliarios, las telecomunicaciones y el sector energético, entre otros; al mismo tiempo, la política estatal incorporó en las legislaciones nacional-estatales, mediante los trámites previstos en la normatividad, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y auspició convenios bilaterales de protección a los derechos de propiedad de las empresas multinacionales. En igual sentido, se promovieron convenios bilaterales o subregionales de libre comercio, en el marco de lo que ha sido llamado como el “regionalismo abierto” (esto es, la conjunción de medidas de apertura económica como políticas de integración).

Lo esencial allí es la emergencia de un nuevo orden (sistema de poder) transnacional, que “en gran medida se desvía del sistema interestatal anterior”. Para Saskia Sassen “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 de su exclusividad”<sup>155</sup>.

Es en este contexto que debe ser cuidadosamente valorado el proceso del Alca, pues con dicho acuerdo no se está simplemente frente al cierre del ciclo de reformas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington, sino que el Alca representa, más bien, una de las expresiones institucionalizadas más elaboradas –en la forma de ordenamiento positivo– de las nuevas configuraciones del sistema de poder transnacional. Desde los años noventa se constata “una institucionalización considerable de ‘derechos’ para las empresas no nacionales, para las transacciones fronterizas y para las organizaciones supranacionales. Esto pone a los Estados-nación en la obligación de sumarse al proceso de mundialización. El consenso naciente, a menudo impuesto, en el interior de la comunidad de los Estados-nación acerca de perseguir la mundialización, ha creado, a quienes participan en él, obligaciones particulares. De hecho, el Estado sigue siendo, en última instancia, el garante de los ‘derechos’ del capital mundial; es decir, el protector de contratos y de derechos de propiedad”<sup>156</sup>.

Aunque el Alca, desde el punto de vista jurídico-formal, se muestra como un proceso de negociación entre Estados, en sentido estricto lo es, más bien, de negociaciones entre Estados y empresas, en general, y sobre todo con empresas multinacionales, en particular. El Alca representa un proyecto de construcción de un orden capitalista privado que regula relaciones entre empresas capitalistas privadas –en especial multinacionales–, aunque

revestido con la forma estatal de la regulación y dotado con los mecanismos de protección que puede proveer el Estado. En su análisis sobre las nuevas configuraciones del poder transnacional, Sassen formula este planteamiento, muy adecuado para la comprensión tanto del proceso del Alca como de la función del Estado en dicho proceso: “las empresas que operan a escala transnacional quieren que las funciones aseguradas tradicionalmente por el Estado, sobre todo la garantía de los derechos de propiedad y los contratos, continúen siéndolo. Creen que el Estado posee, en este dominio, una capacidad técnica y administrativa no reemplazable, de momento, por ninguna otra institución; más aún: esta capacidad se sostiene por el poder militar, por un poder mundial, en el caso de ciertos Estados. Esta garantía de los derechos del capital la aporta un cierto tipo de Estado, una cierta concepción de los derechos del capital, un cierto tipo de régimen legal internacional [...]. Los Estados Unidos, poder hegemónico de este período, han conducido (y casi obligado) a los otros Estados a adoptar esas obligaciones frente al capital mundial [...]”<sup>157</sup>.

Esta nueva fase de transnacionalización se ha proyectado en América Latina sobre los acumulados de las políticas de liberalización comercial y de flexibilización a la entrada de inversión extranjera

El orden (sistema de poder) transnacional en pleno proceso de Constitución posee, como uno de sus pilares fundamentales, el poder político, económico y militar del Estado estadounidense. Dicho poder, que se ha erigido como un verdadero poder imperial, se reproduce en un ambiente de constante disputa por el control y el dominio hegemónico del espacio político, económico y social con otros poderes constituidos dentro de un proceso que bien puede definirse como de “transnacionalización regionalizada”. Con ello se pone de manifiesto que un proyecto político de construcción de un nuevo orden transnacional, que responde a la lógica capitalista en general, no descarta la presencia de intereses capitalistas particulares o específicos, estructurados en una determinada dimensión del espacio (la Unión Europea es una clara expresión de ello, así como también los intentos de estructurar un centro de poder en Asia).

La Constitución de un nuevo orden transnacional supone, igualmente, el dominio regional, el control hegemónico sobre el espacio territorial y las relaciones de producción que allí se constituyen y reproducen. Dicho dominio deviene en reafirmación de un proyecto político imperial determinado y en plataforma de proyección de intereses capitalistas específicos.

En ese contexto, el Alca debe ser comprendido con una doble connotación: por una parte, es la expresión muy elaborada de un proyecto político capitalista general, que se ha definido en este trabajo como *la Constitución política del mercado total*; por otra, es, al mismo tiempo, la manifestación de unos intereses capitalistas específicos provenientes de Estados Unidos y enmarcados dentro del proyecto político de consolidación de “su” poder imperial<sup>158</sup> (en la perspectiva de las clases dominantes de América Latina y el Caribe podría hacerse una lectura análoga: la coincidencia con el contenido capitalista general del Alca no descarta la expresión y el trámite de intereses capitalistas particulares, como en efecto ocurre).

## EL ALCA COMO CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL MERCADO TOTAL

- La noción de *Constitución política del mercado total* se refiere al hecho de que, como se ha visto, el Alca contiene lo que pudiera definirse como la normatividad fundamental de un orden capitalista de mercado. Dicho orden descansa sobre dos presupuestos básicos de la organización económica capitalista: la protección a los derechos de propiedad privada y la garantía plena a la “libertad económica”, entendida ésta, por una parte, –en su doble connotación– como “libertad de empresa” y como “libre competencia” y, El Alca posee un órgano de solución de controversias, con dos instancias, como una construcción ideológica sobre supuestos ético-políticos del funcionamiento de la economía capitalista. El “mercado total” considera el hecho de que las regulaciones del Alca pretenden un copamiento completo de la actividad económica y social, justamente sobre la pretendida “libertad económica”.

La *Constitución política del mercado total* se refiere a un ordenamiento que trasciende el derecho nacional-estatal o que lo obliga a acondicionarse hacia un ordenamiento de carácter esencialmente supranacional. Este ordenamiento no sólo hace inocuo el derecho nacional sino todo procedimiento nuevo de construcción de derecho en ese ámbito; en el mejor de los casos, lo sitúa en un nivel de reglamentación de la norma general. De esa forma, el Alca encarna un proyecto profundamente antidemocrático y autoritario, no sólo por los rasgos de su proceso de formación sino, ante todo, porque cierra toda posibilidad –en el marco de la institucionalidad– para eventuales reformas o transformaciones sustanciales de la regulación económica: como los contenidos del acuerdo serán ley para las partes –es decir, los Estados firmantes–, y éstas reconocen la normatividad del Alca como norma superior, cualquier desarrollo legislativo del orden nacional-estatal que se relacione con la materia del acuerdo debe hacerse en consonancia con la normatividad comprendida en él, lo que hace evidente que la ya precaria función legislativa de los congresos o parlamentos de los Estados latinoamericanos sufrirá un golpe certero.

Con razón se ha señalado que con el Alca se pretenden hacer irreversibles las reformas estructurales de tipo neoliberal, al menos desde el punto de vista jurídico-formal. Una eventual reforma de la normatividad del Alca requeriría un camino tortuoso, similar al de los procedimientos constitucionales de reforma y, desde luego, la existencia de un balance distinto de poder, desfavorable –a lo largo y ancho del continente– a la política y la ideología del neoliberalismo<sup>159</sup>; además, agravando mucho más el cuadro, es claro que la producción de normatividad relativa a los desarrollos específicos del Alca quedará en manos de los “expertos” que conforman las llamadas instancias técnicas del acuerdo. En ese sentido, el Alca reproduce a escala supranacional el esquema de “gobierno de la economía” impuesto por las tecnocracias neoliberales en el ámbito nacional-estatal y culmina el largo proceso de cesión (y extinción) de la soberanía estatal. El derecho de la soberanía deviene en el exclusivo derecho del capital, que fluye ahora “libremente”, en sus diversas formas, como capital productivo, como capital mercancía, como capital dinero. Tal derecho se constituye en uno de los pilares del nuevo orden (sistema de poder) transnacional,

pues además de *juridizar* el proceso económico y los intereses del capital, los reviste, como corolario de ello, de legalidad. Tal derecho es esencialmente un derecho privado, un derecho de las empresas transnacionales, aunque en su apariencia pareciera revelarse como otra institución del viejo derecho público internacional (interestatal), y es por ello que resulta ingenuo considerar al Alca como un proyecto de “integración económica” del hemisferio occidental.

El Alca es complementario de otros ordenamientos de la misma naturaleza, con los que se completa la compleja red normativa de dominio capitalista a escala hemisférica y mundial, amén de hacerse expresivo de una cierta especialización del derecho económico de la nueva fase capitalista<sup>160</sup>. Como se ha podido apreciar, su materia no comprende los flujos del capital dinero o el ámbito de la política macroeconómica, pues en el primer caso, los Estados han legislado para desregular, especialmente con las reformas a los regímenes de banca central (la eliminación del control de cambios, incluida) y las reformas financieras que han activado al máximo los dispositivos especulativos del capitalismo, mientras que en el segundo, por vía de la legislación del Fondo Monetario Internacional – en el marco de sus “programas de ajuste” –, se impone una tendencia a la homogenización de la política económica como política de estabilización macroeconómica (control de la inflación, estabilidad de los tipos de cambio).

La normatividad del Alca evidencia no sólo el proceso de vaciamiento de soberanía del Estado, sino las transformaciones de su papel y de sus funciones en el marco del nuevo orden (sistema de poder) transnacional. Es equivocado aseverar, al menos por ahora, que se está asistiendo a un proceso de extinción del Estado nacional para dar lugar a una especie de “supraestado”. Las nuevas configuraciones del poder transnacional, así como la compleja relación entre sus formas localizadas y deslocalizadas, demandan un tipo de acción estatal de “agenciamiento” de la política, en la que a éste le corresponden funciones tendientes a garantizar la orientación y el ejercicio de la política transnacional en el “territorio nacional”, incluida la preservación del nuevo orden jurídico transnacional, por lo cual el Estado ha de desempeñar funciones semejantes a las de una especie de “policía administrativa local”, de supervigilancia y control, las cuales han de complementarse con los dispositivos propios de la administración de justicia y del ejercicio físico de la fuerza (militar).

El Alca como “derecho del capital” no incorpora en absoluto aspectos que pudieren afectar su tasa de ganancia, y es por ello que puede ser definido como una *Constitución política del mercado* en la que no hay lugar a la inclusión de normas laborales, sociales o ambientales, pues éstas podrían considerarse como interferencias innecesarias al libre funcionamiento del mercado, que alterarían, por tanto, su capacidad para asignar “eficientemente” los recursos<sup>161</sup>. Por otro lado, tampoco incorpora el derecho a la libre movilización, pues al tiempo que se liberan las fronteras para el flujo del capital en sus diversas modalidades, se mantienen y se refuerzan las restricciones de ingreso –especialmente a Estados Unidos–, haciendo que fenezca el concepto de “libertad económica” (la libre movilización sólo está prevista para las “personas de negocios”, mientras que los desplazamientos de población y las migraciones internas, así como los efectos políticos, eco-

nómicos, sociales y culturales que ellas producen, serán otras de las tareas “locales” que deberá enfrentar el Estado, por lo cual se puede afirmar que la inexistencia del derecho a la libre movilización se constituye en un factor de garantía para invertir en un contexto de condiciones laborales precarias y de bajo costo de la fuerza de trabajo).

Finalmente, debe decirse que, a lo largo de esta parte del trabajo, se ha examinado un proyecto capitalista en pleno proceso de implantación –no culminado, en todo caso–. Está por verse si éste logra ser concretado de acuerdo con los diseños aquí analizados, ya que sus condiciones de posibilidad se encuentran también en función de la resistencia, del movimiento y del contrapoder que puedan ser desplegados por los pueblos de América Latina y el Caribe y los trabajadores de América del Norte. Tal resistencia, no sometida a estudio en este escrito, se inscribe dentro de la nueva acción política que viene provocando la configuración del nuevo orden (sistema) de poder transnacional.

Por otra parte, debe considerarse, en el marco de la estrategia de Estados Unidos para América Latina, la perspectiva de negociación de tratados bilaterales, los cuales son el resultado de un procedimiento distinto pero cuyos contenidos normativos son idénticos a los del Alca, razón por la cual se puede afirmar, sin sombra de dudas, que lo que no sea aprobado a través del Alca (dada la mayor dificultad para construir un consenso) puede ser impuesto a través de un tratado bilateral. En el caso de Colombia, el gobierno de Uribe Vélez se encuentra en pleno proceso de negociación de un acuerdo bilateral con Estados Unidos, siendo altamente probable que los contenidos del Alca aquí examinados, así como sus implicaciones, se encontrarían reproducidos en dicho tratado bilateral de libre comercio, en la eventualidad de que éste sea suscrito.

La perspectiva de lo que puede llegar a ocurrir puede ser entendida, entonces, en términos de una supranacionalización del orden jurídico económico neoliberal, el cual ha sido caracterizado a lo largo de las páginas precedentes como la *Constitución política del mercado total*.

#### NOTAS DE LA SEGUNDA PARTE

<sup>1</sup> Si tal situación se presentó, pudo ser subsanada por el carácter rentístico de la economía. La relativa estabilidad macroeconómica fue provista en ocasiones por la renta cafetera, en otras por la renta petrolera o por la renta del narcotráfico. Probablemente la excepción se encuentra en la crisis de fines de la década de 1990.

<sup>2</sup> Mediante dicho sistema se aspiraba, según el discurso gubernamental de la época, a cubrir el déficit de vivienda de los sectores medios de la población. En ese aspecto, la política de Upac se concebía como un componente de la política social.

<sup>3</sup> Véase Salomón Kalmanovitz (1986) *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Cinep, Universidad Nacional, Siglo XXI, Bogotá, capítulo VIII.

<sup>4</sup> De esa forma se inauguraba la crisis del patrón keynesiano de política económica, basado en una política fiscal expansiva y de financiamiento inflacionario (administrado) del déficit.

<sup>5</sup> En plena crisis mundial, Colombia se había vuelto importadora de petróleo, justo cuando los precios del petróleo mostraron un aumento vertiginoso y sostenido. Para enfrentar la caída en la inversión y la producción petrolera, el gobierno de López introdujo los contratos de asociación, considerados en la época lesivos para el interés nacional y favorables para los negocios de las multinacionales.

<sup>6</sup> La “apertura comercial” constituyó apenas uno de los factores generadores de la crisis. La obsolescencia tecnológica, estimulada por el control monopólico de algunas actividades industriales sobre el mercado interno gracias a las políticas de protección, tuvo un papel protagónico.

<sup>7</sup> La Misión planteó la necesidad de “recuperar gradualmente la importancia de la tributación como fuente de financiamiento del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales [...], proporcionar alivio a la tributación de los asalariados de la clase media e incentivar la capitalización de la sociedad anónima [...], devolver la elasticidad y dinamismo al impuesto a la renta ampliando la base tributaria y controlando la evasión [...], reestructurar el impuesto a las ventas y fortalecer los fiscos departamentales y municipales promoviendo la descentralización, la autonomía regional a través de la modernización y tecnificación de sus diferentes impuestos”. Departamento Nacional de Planeación (1983), *Cambio con equidad. Plan de desarrollo 1983-1986*, Bogotá, p. 29.

<sup>8</sup> Salomón Kalmanovitz, op. cit., pp. 464-465.

<sup>9</sup> Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, “Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia: 1980-1990”, en revista *Coyuntura económica*, volumen XVI, N° 3, Fedesarrollo, Bogotá, pp. 123-127.

<sup>10</sup> En otro trabajo mostré que la política económica y de desarrollo del gobierno de Betancur no representaba, 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 (1984), “Crisis capitalista y *Cambio con equidad*”, en revista *Estudios marxistas*, N° 26, Bogotá, pp. 5-29.

<sup>11</sup> “El gobierno de Betancur se caracterizó por un fuerte discurso populista en materia social que daba continuidad al discurso de lo social que venía de la década de los setenta. En este campo sería muy notoria la demagogia de los diferentes gobiernos si acaso se hiciera un balance entre los compromisos anunciados y las ejecutorias de política. Betancur proponía, por ejemplo, el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar campesino, el desarrollo regional equitativo, la participación creciente de la comunidad y la afirmación de la identidad cultural”, *Cambio con equidad*, op. cit., pp. 40-48.

<sup>12</sup> Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, op. cit., p. 128.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Junguito había propuesto 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, pues el gobierno quería salvaguardar su imagen internacional progresista. *Ibíd.*

<sup>15</sup> Demanda por consumo, más demanda por inversión, más demanda por gasto (público).

<sup>16</sup> Ciertamente 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 en la situación de esos mercados influyó favorablemente sobre el sector externo.

<sup>17</sup> Véase Jairo Estrada (1985), "Gómez y Barco: conservadores de nuestro tiempo", en revista *Margen Izquierda*, N° 3 Bogotá, pp. 15-17; y "Gómez y Barco o la continuidad en el dominio de los monopolios", en revista *Margen Izquierda*, N° 4, Bogotá, pp. 11-14.

<sup>18</sup> 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 (1988), *Comentarios sobre el plan de economía social*, Fescol, Bogotá, pp. 7-8.

<sup>19</sup> Jorge Iván González (1988), "La economía social en un contexto de desarrollo económico", en: varios autores, *Comentarios...*, op. cit., pp. 5-38.

<sup>20</sup> "Fomentar las exportaciones agrícolas urge Barco", diario *El Tiempo*, 17.06.1985, p. 8c.

<sup>21</sup> Jairo Estrada (1988), op. cit.

<sup>22</sup> Jairo Estrada (1989). "Ante la revancha social", en revista *Margen Izquierda*, N° 10, Bogotá, pp. 23-25.

<sup>23</sup> La política económica se entiende aquí en sentido amplio, no circunscrita exclusivamente a la política macroeconómica. Véase Juan Cuadrado R. (coordinador) (1997), *Introducción a la política económica*, McGraw Hill, capítulo 5, Madrid, pp. 133-193.

<sup>24</sup> Existe evidencia que demuestra que las reformas esenciales generalmente han resultado de recomendaciones o de acuerdos con organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial o la OMC.

<sup>25</sup> En rigor, debería considerarse como referente inicial el *Programa de modernización de la economía colombiana*, expedido en febrero 22 de 1990, durante la administración de Virgilio Barco, mediante el documento Conpes N° 2465.

<sup>26</sup> Véase Camilo González (editor) (1993), *El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo económico y social*, Indepaz, Bogotá.

<sup>27</sup> Al respecto, ver el capítulo 3 de este trabajo.

<sup>28</sup> Francisco Posada de la Peña (1991), "La reforma del régimen laboral", en *Apertura y modernización...*, op. cit., pp. 45-58. Álvaro Uribe Vélez (1991). "¿Por qué la reforma laboral?", en *Apertura y crecimiento...*, op. cit., pp. 59-71.

<sup>29</sup> El régimen de retroactividad consistía en que los aumentos de salario afectaban la totalidad de las cesantías causadas, incluso la parte que hubiere sido retirada previamente por el trabajador.

<sup>30</sup> Ver Fernando Botero Zea (1991), “Es urgente reformar el sistema de seguridad social”, en *Apertura y modernización...*, op. cit., pp. 73-80.

<sup>31</sup> Eduardo Lora (1991) “Reformas para la modernización de la economía colombiana”, en *Apertura y modernización...*, op. cit., p. 24.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 15. Los CERT, por ejemplo, que habían surgido como un incentivo a la exportación en la fase anterior de acumulación, fueron sometidos a un proceso de desmonte gradual. En el marco de una política de apertura, ese instrumento es considerado como un subsidio que distorsiona la libre formación del precio y genera unas condiciones artificiales de competitividad.

<sup>33</sup> Véase al respecto el documento Conpes, N° 2494 de octubre 29 de 1990, “Decisiones sobre el programa de apertura económica”.

<sup>34</sup> “Antes de iniciarse el proceso de apertura, en febrero de 1990, el 38,9% de las posiciones arancelarias se encontraban en un régimen de libre importación, 60,1% requería licencia previa y el 1% restante era de prohibida importación. Al terminar el gobierno de Barco se habían pasado del régimen de previa al de libre 16,7% de las posiciones...”. *Ibíd.*, p. 16.

<sup>35</sup> La desgravación arancelaria condujo, por otra parte, a un cambio sustancial en la estructura de tributación, como se verá más adelante.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>37</sup> Ver, Javier Fernández Riva (1991), “Un marco para el desarrollo del sector financiero”, en *Apertura y modernización...*, op. cit., pp. 135-175, y Luis Alberto Zuleta Jaramillo (1991), “Una reforma financiera para la década del noventa”, en *Apertura y modernización...*, op. cit., pp. 177-187.

<sup>38</sup> Juan Camilo Restrepo (1991), “Las reformas al estatuto cambiario y la apertura”, en *Apertura y modernización...*, op. cit., pp. 83-111, y Carlos Caballero Argáez (1991), “Apertura económica y apertura cambiaria”, en *Apertura y modernización...*, op. cit., pp. 113-117.

<sup>39</sup> En el mismo sentido se podría interpretar la fijación de barreras de entrada con el establecimiento de capitales mínimos para las diversas actividades financieras. Además de la “protección al usuario” financiero, que ya en los primeros años de 1980 había sufrido los efectos de la especulación financiera, se trataba de una medida para favorecer a los grandes capitales.

<sup>40</sup> Eduardo Lora, “Reformas para...”, en *Apertura y modernización*, op. cit., p. 28. Según la ley, los patrimonios saneados no serían objeto de investigaciones o sanciones cambiarias para los activos poseídos en el exterior con anterioridad al 1° de septiembre de 1990. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>41</sup> En la reforma cambiaria se establecieron, en todo caso, controles selectivos y posteriores a las operaciones efectuadas por los intermediarios financieros autorizados por parte de la Superintendencia de Control de Cambios.

<sup>42</sup> Eduardo Sarmiento Palacio, Juan Pablo Arango, Enrique Daza y Fabio Díaz (1997), *Apertura y privatización de las telecomunicaciones*, Ediciones Cedetrabajo, Santafé de Bogotá, p. 167.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> Armando Montenegro (1991), "El sector público en el plan de desarrollo del presidente Gaviria", en *Apertura y modernización...*, op. cit., p. 255.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 265-266.

<sup>47</sup> La política social del neoliberalismo es asistencialista, con visos de populismo; descansa en gran medida sobre la capacidad de las "capas medias" para aguantar sus efectos y produce un empobrecimiento tendencial de esta población.

<sup>48</sup> Salomón Kalmanovitz (2002), "Constitución y modelo económico", en: varios autores, *El debate a la Constitución*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Servicios Legales Alternativos, ILSA, p. 125.

<sup>49</sup> Óscar Mejía sostiene que en la Constituyente se enfrentaron dos proyectos políticos: uno neoliberal y otro socialdemócrata. Mientras que el primero contenía una visión precisa de los aspectos centrales de la política neoliberal que habrían de incorporarse al texto constitucional, el segundo poseía una plataforma centrada en el discurso del Estado social de derecho (y de los derechos fundamentales). Aunque en el texto constitucional se aprecian ambos enfoques, habría triunfado el proyecto de los liberales. Véase, Óscar Mejía Quintana (2002), "La constitucionalización de la mentira", Bogotá, D.C., en [www.espaciocritico.com](http://www.espaciocritico.com)

<sup>50</sup> Al respecto véase, por ejemplo, Rodrigo Uprimny (2002), "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas", en: varios autores, *El debate a la Constitución*, op. cit.

<sup>51</sup> El concepto proviene de la teoría constitucional alemana. Véase Norbert Reich (1985), *Mercado y derecho. Teoría y praxis del derecho económico en la República Federal de Alemania*, Barcelona.

<sup>52</sup> Óscar Mejía Quintana, op. cit.

<sup>53</sup> No se entrará a debatir si lo que caracteriza esencialmente a una economía capitalista es el mercado, ni tampoco la separación conceptual entre Estado y mercado, como si se tratara de dos esferas completamente distintas. Tal separación es la que permite hablar, entre otras cosas, de la llamada intervención del Estado en la economía, justamente para corregir los "fallos del mercado". El enfoque de economía política que se sostiene en este trabajo supone cualquier examen del Estado o del mercado como *formas* de la relación social capitalista.

<sup>54</sup> Norbert Reich, op. cit., pp. 68-72.

<sup>55</sup> En adelante CP.

<sup>56</sup> De nuevo es conveniente recordar que, en una perspectiva de economía política, la "economía social de mercado" es una *forma* de la economía capitalista.

<sup>57</sup> A manera de ilustración, el ordenamiento constitucional en materia de servicios públicos, al establecer que éstos pueden ser prestados por el Estado o por los particulares, facilitó desarrollos legales que forzaron procesos de privatización (ley 142 de 1994). Para algunos intérpretes del ordenamiento, el uso reiterado del adjetivo *eficiente* sería una manifestación de *lo neoliberal* incorporado en la Constitución.

<sup>58</sup> Las políticas de desregulación presumen que el Estado interviene para dejar de intervenir y regula para dejar de regular; yo más bien creo que no es que no intervenga o regule, sino que simplemente lo hace de otra manera.

<sup>59</sup> No se pretende hacer aquí un análisis del ordenamiento constitucional en materia de planeación, tan sólo se busca resaltar los aspectos más relevantes para la construcción de un orden neoliberal. Sobre el régimen de planeación en la Constitución de 1991, véase César Vallejo Mejía (1996), "La planeación en la Constitución de 1991", en: varios autores, *Constitución económica colombiana*, El Navegante Editores, Santafé de Bogotá, pp. 234; y Jairo Estrada Álvarez (1992), "Tendencias de la planeación económica y la nueva Constitución Política de Colombia", en *Revista institucional de la Universidad Incca de Colombia*, N° 3, Santafé de Bogotá.

<sup>60</sup> En sentido estricto, la planeación económica no aparece con la Constitución de 1991. El primer documento de plan nacional de desarrollo fue el Plan decenal de desarrollo. Véase Jairo Estrada Álvarez (1994), "Planeación y acumulación de capital en Colombia", en *Hojas Económicas*, revista de la Facultad de Economía, Centro de investigaciones económicas, Universidad Central, Bogotá. La nueva carta da cuenta de la decisión política de *juridizar* la planeación. En adelante los planes de desarrollo tendrían fuerza de ley.

<sup>61</sup> Los defensores del régimen de planeación destacan su carácter participativo merced a la institución del Consejo Nacional de Planeación, mientras que los críticos definen tal instancia como una forma de participación subordinada. El organismo es de carácter consultivo, sirve de foro de discusión, y en su composición incide el presidente de la República (artículo 340 CP).

<sup>62</sup> No se menciona *La revolución pacífica* 1990-1994, pues se trata de un plan de desarrollo que, por formularse con anterioridad a la Constitución de 1991, no tuvo los procedimientos aquí comentados y no adquirió, por tanto, fuerza de ley.

<sup>63</sup> Los congresos que se han conformado en el período examinado siempre han constituido mayorías dóciles y poco autónomas frente al poder ejecutivo. Las leyes del plan han contado con su aprobación merced al otorgamiento de formas disfrazadas de los prohibidos auxilios parlamentarios.

<sup>64</sup> Aunque lo alcances de la ley del plan han sido objeto de examen por parte de la Corte Constitucional, no ha habido aún pronunciamientos de fondo sobre esta temática. La ley 508 de 1999 fue demandada por presunta vulneración de la unidad de materia, pero la Corte no se ocupó de ese aspecto, sino fue declarada inconstitucional por vicios de procedimiento. Ver sentencia C-557-2000. El plan de desarrollo del gobierno de Uribe fue demandado, entre otras cosas, por esta problemática en torno a la unidad de materia.

<sup>65</sup> No se pretende aquí un análisis del ordenamiento constitucional en materia de presupuesto. Un examen amplio se encuentra, por ejemplo, en Hugo Palacios Mejía (1999), *La economía en el derecho constitucional colombiano*, capítulo 3, Biblioteca Vigente, Santafé de Bogotá.

<sup>66</sup> El artículo 358 de la Constitución Política definió, por su parte, que se entiende "por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios con excepción de los recursos de capital".

<sup>67</sup> Transferencia automática como garantía de la oferta pública, incremento gradual hasta alcanzar un nivel adecuado de atención de los servicios prestados en educación y salud – en el caso del situado fiscal– y de atención de necesidades básicas insatisfechas y de reducción de los niveles de pobreza en el caso de las participaciones municipales.

<sup>68</sup> Para el Estado se mantuvo, en todo caso, “la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

<sup>69</sup> En el sentido de que esa institución es anterior a la implantación de las políticas neoliberales, como lo demuestra, por ejemplo, la experiencia del banco central alemán Bundesbank. Al respecto, véase la tercera parte de este trabajo.

<sup>70</sup> Los alcances del régimen de autonomía se encuentran, entre otros, en: Francisco Ortega, “La banca central en la Constitución de 1991”, Roberto Junguito Bonnet, “La independencia del banco central y el control de la inflación”, María Mercedes Cuéllar, “Competencias cambiarias, monetarias y crediticias del Banco de la República”, en: varios autores (1996), *Constitución económica colombiana*, op. cit.

<sup>71</sup> En presencia de una composición de la junta en la que ha predominado y predomina la tecnocracia neoliberal existe unanimidad pero para no conceder créditos al gobierno: hacerlo, en la perspectiva de los neoliberales, enviaría señales equivocadas y alentaría la inflación.

<sup>72</sup> Incluida la creación de nuevos tributos o la modificación de los existentes, en forma transitoria.

<sup>73</sup> Marco Velilla, “Reflexiones sobre la Constitución económica colombiana”, en *Constitución económica*, op. cit., pp. 95-106.

<sup>74</sup> Y demás artículos relacionados con la regulación de la propiedad, entre otros, los artículos 59 al 64 de la Constitución de 1991.

<sup>75</sup> Esa instrumentalización es expresiva del “doble carácter del derecho” de la economía: “Por un lado, organiza los procesos que discurren conforme a las reglas de una economía de mercado, poniendo a su disposición normas e instituciones (en especial, el contrato, la propiedad privada, el derecho a la propiedad industrial, etc.); por otro, se convierte en un instrumento del Estado para ejercer su influencia en dichos procesos y, al mismo tiempo, para obtener la consecución de determinados objetivos de política (social)”. Norbert Reich, *Mercado y derecho*, op. cit., p. 61. En el supuesto de una colisión de intereses entre el Estado y los demás agentes económicos, por vía normativa, los agentes económicos también pueden forzar una configuración de la normatividad que de cuenta fielmente de sus intereses. La autonomía de un interés de Estado podría entenderse en el sentido de una producción de normatividad que diera cuenta del interés capitalista en general, no de intereses capitalistas particulares.

<sup>76</sup> Para el caso de los servicios públicos, el proyecto se debía presentar “dentro de los tres meses siguientes a la instalación del Congreso de la República”; para la actividad financiera, bursátil y aseguradora, “en la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de esta Constitución”.

<sup>77</sup> Se le llamó el “Congresito”.

- a) "Expedir normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal.
- b) Reglamentar el derecho de tutela.
- c) Tomar medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura.
- d) Expedir el presupuesto general de la nación para la vigencia de 1992.
- e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales".

<sup>79</sup> Esta tríada institucional se constituyó con lo más granado de la "intelectualidad orgánica del capital" y de la tecnocracia neoliberal, y su papel ha sido fundamental en la construcción de un orden neoliberal a lo largo de los últimos trece años.

<sup>80</sup> En el discurso de posesión, en una tática alusión a la política de apertura de Gaviria, Samper señaló: "La política social en mi gobierno no será la hermana menor de la política económica. Vamos a demostrar que sí se puede hacer política económica con criterios sociales y política social con criterios económicos". en: discurso de posesión del presidente Samper, diario El Tiempo, 8.08.1994, p. 8A.

<sup>81</sup> Esta tesis la desarrollé en mis trabajos "Elementos para una caracterización de la política económica y social del gobierno de Samper" y "Reflexiones sobre inflación y salarios en el Pacto social", en Hojas Económicas, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, N° 2 y 4 (respectivamente), Universidad Central, Bogotá, 1994.

<sup>82</sup> El sistema de seguridad social de Chile, creado durante la dictadura de Pinochet, era el referente a seguir, según el gobierno.

<sup>83</sup> Los bonos se calculan según el valor actualizado, a 30 de junio de 1994, de los aportes realizados por el afiliado. Tales aportes se definen de acuerdo con el salario promedio para la fecha.

<sup>84</sup> Véase proyecto de ley N° 34 de 1992, p. 9.

<sup>85</sup> Dejó abierta la posibilidad para que "las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, (adopten) la forma de empresa industrial y comercial del Estado" (artículo 17, parágrafo 1).

<sup>86</sup> Dada la crítica situación de muchas empresas de servicios públicos, la capitalización para sanear la situación financiera se ha convertido en tabla de salvación. En presencia de insuficiencia de recursos, la capitalización aparece como opción para emprender, por ejemplo, inversión de innovación o para consolidar o disputar presencia en el mercado.

<sup>87</sup> La ley 142 de 1994 también tiene incorporado el discurso del Estado social. El desarrollo normativo ocurre, como en el caso de la ley 100 de 1993, justamente de acuerdo con el "mandato constitucional" que, como ya se había dicho, establecía que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado o los particulares.

<sup>88</sup> Una exposición amplia sobre las transformaciones del sector eléctrico se encuentra en mi trabajo "Reestructuración capitalista y tendencias de regulación del sector eléctrico

colombiano”, en: Luz Gabriela Arango y Carmen Marina López (compiladoras) (1999), *Globalización, apertura económica y relaciones industriales en América Latina*, Facultad de Ciencias Humanas, CES, Universidad Nacional de Colombia, pp. 366-383.

<sup>89</sup> “Como resultado de la huelga, se firmó un acuerdo con los trabajadores que determinó constituir ‘una comisión cuya tarea debe ser el estudio de una alternativa para el desarrollo legislativo del sector de las telecomunicaciones, consistente en la consideración de una ley de gestión especial para Telecom’ que excluya la enajenación de la empresa”. Eduardo Sarmiento *et. al.*, *Apertura y privatización...*, op. cit., p. 175.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 175.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, pp. 172-182.

<sup>92</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Balance de los procesos de vinculación de capital privado. Las privatizaciones”, documento Conpes N° 2929, Bogotá, junio 11 de 1997.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Balance macroeconómico 2000 y perspectivas para 2001”, documento Conpes N° 3099, Bogotá, diciembre 29 de 2000.

<sup>95</sup> Documento Conpes 3008, 23 de junio de 1998, p. 1.

<sup>96</sup> Tal intención fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-481 de 1989.

<sup>97</sup> Artículo 342 de la Constitución de 1991.

<sup>98</sup> Artículo 352 de la Constitución de 1991.

<sup>99</sup> La crisis del sector condujo a la declaratoria de la emergencia económica (decreto 2331 de noviembre de 1998). Al amparo de la emergencia “se adoptaron las primeras medidas encaminadas a otorgar alivios a los usuarios de créditos hipotecarios, y de esta manera, evitar un mayor deterioro en la calidad de la cartera de los intermediarios financieros. También se dictaron normas para proveer al Fondo de Garantías Financieras (Fogafin) de los recursos e instrumentos necesarios para apoyar el saneamiento del sector financiero. El segundo grupo de medidas se orientó al saneamiento y fortalecimiento patrimonial de las entidades que han presentado un deterioro. Con este propósito se creó una línea de créditos para la capitalización de la banca privada (resolución 006 del Fogafin); se adoptó un programa de saneamiento y reestructuración de la banca pública con miras a llevar a cabo su privatización en el año entrante, salvo para el caso del Banco Agrario; y se realizaron intervenciones directas en entidades privadas”. Departamento Nacional de Planeación, “Balance macroeconómico y perspectivas para el año 2000”, documento Conpes N° 3061, Bogotá, diciembre 23 de 1999.

<sup>100</sup> El cambio en la forma de calcular el UPAC (inflación más DTF), según decisión de la junta directiva del Banco de la República tomada en 1992, se convirtió en uno de los factores explicativos de tal situación. La Corte Constitucional consideró (siete años después) en las sentencias C-700 y C-747 de 1999, que la nueva fórmula violaba la Constitución de 1991 pues contemplaba la capitalización de intereses. Debido a ello, el gobierno se vio obligado a tramitar en la segunda legislatura una nueva ley de vivienda (ley 546 de

1999), mediante la cual –con la creación de la UVR en lugar del UPAC– se salvaguardó el negocio financiero.

<sup>101</sup> Junto a los decretos de la emergencia económica de 1998, debe considerarse la expedición de la ley 550 de 1999, conocida como la ley de intervención económica, que tuvo el propósito –según el gobierno– de imponer “acuerdos de reestructuración” a empresas del sector real y algunas entidades territoriales para evitar un colapso que arrastrara también al sector financiero y le permitiera a esas empresas y entidades recuperarse.

<sup>102</sup> Véase, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999), “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Santafé de Bogotá, diciembre 3; y, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2002), “Acuerdo *stand by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Bogotá, diciembre 2 de 2002.

<sup>103</sup> “Acuerdo extendido...”, op. cit., pp. 29-30

<sup>104</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de la reforma a la ley 100 de 1993, que si bien representó un avance en la política neoliberal, no logró eliminar los regímenes de excepción en ese momento vigentes. También se podría mencionar la reforma tributaria territorial, la cual no ha logrado ser tramitada, al parecer por razones políticas (fuertes resistencias locales).

<sup>105</sup> La “línea del ajuste” venía, en todo caso, desde la administración de Ernesto Samper. En ese gobierno se había aprobado la ley 344 de 1996, con la que se buscó racionalizar y disminuir el gasto público e, igualmente, otorgó facultades al presidente de la República para suprimir o fusionar órganos, dependencias y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. También durante ese gobierno fue aprobada la ley 358 de 1997, que reglamentó el artículo 364 de la Constitución Política sobre endeudamiento y capacidad de pago territorial e introdujo una serie de requisitos para evitar que las entidades territoriales adquirieran deudas cuando su capacidad financiera no se lo permitiese.

<sup>106</sup> En el mismo sentido puede interpretarse la creación del Fondo de Pensiones Territoriales, el cual es financiado parcialmente con cargo a los recursos del sistema general de participaciones.

<sup>107</sup> 2 puntos para el período 2002-2005 y 2,5 puntos para el período 2006-2008. Véase el acto legislativo 01 de 2001.

<sup>108</sup> Un análisis extenso de la reforma al régimen de transferencias lo realicé en 2002 en mi libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública*, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, en el capítulo tercero denominado “Un nuevo orden constitucional para el ‘ajuste fiscal’ y la privatización. El acto legislativo 01 de 2001”, Bogotá, pp. 83-127.

<sup>109</sup> Un análisis extenso de la ley 715 de 2002 lo realicé en el capítulo “Viejos y nuevos caminos hacia la privatización. La ley 715 de 2001”, del libro *Viejos y nuevos...*, *Ibid.*, pp. 131-161.

<sup>110</sup> La ley 715 de 2002 es una ley “municipalizadora”.

<sup>111</sup> “Acuerdo *stand by*...”, op. cit., pp. 23-24.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> Véase Jairo Estrada Álvarez (2003), "Producción del discurso y política neoliberal", en Taller, revista de análisis de la actualidad política, N° 6, pp. 12-19.

<sup>117</sup> Véase Jairo Estrada Álvarez (2001), "Elementos de economía política", en Jairo Estrada Álvarez (editor) *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, pp. 27-61.

<sup>118</sup> "Las iniciativas económicas y políticas de mayor envergadura que EE.UU. desarrolló hacia Latinoamérica durante toda la 'guerra fría' estuvieron claramente orientadas por la consigna general de 'luchar contra el comunismo'. Jaime Estay, *El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca), la integración latinoamericana y las tareas de la izquierda*, México, 2001, pp. 3-4 (mimeógrafo).

<sup>119</sup> Cumbre de las Américas. Declaración de principios. Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas, Miami, diciembre de 1994. Resulta cuando menos curioso que en la "cumbre" el reconocimiento del problema de la deuda externa no se haya acompañado de formulación alguna para enfrentarlo. Los firmantes de la declaración se limitaron a reconocer "que a pesar de los avances considerables en la solución del problema de la deuda en el hemisferio, la carga que representa un elevado endeudamiento externo continua obstaculizando el desarrollo de algunos de nuestros países".

<sup>120</sup> El plan de acción diseñó también lineamientos de política para "la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas, [...] la erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio (y) la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras". No es objeto de este trabajo abordar los alcances y desarrollos de estos propósitos; solamente se considerará lo pertinente para la concreción del Alca. Véase *Cumbre de las Américas, plan de acción*, Miami, diciembre de 1994

<sup>121</sup> *Ibíd.*

<sup>122</sup> *Ibíd.*

<sup>123</sup> *Ibíd.*

<sup>124</sup> Antecedentes del proceso del Alca, [www.ftaa/alca](http://www.ftaa/alca)

<sup>125</sup> *Ibíd.*

<sup>126</sup> Para el desarrollo de esta parte del trabajo me apoyo en el segundo borrador del Alca, dado a conocer en la reunión ministerial de Quito (Ecuador) el 1° de noviembre de 2002. El texto de Miami de 2003 no registra cambios sustantivos.

<sup>127</sup> El hecho de que casi todo el texto del borrador del Alca se encuentre entre paréntesis muestra la distancia aún existente respecto del posible texto definitivo.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, artículo 1°.

<sup>129</sup> *Ibíd.*, artículo 2°.

<sup>130</sup> *Ibíd.*, artículo 28.

<sup>131</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre inversión, artículo 16, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>132</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre servicios, artículo 1º, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>133</sup> *Ibid.*, artículo 1º.

<sup>134</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre compras del sector público, artículo 1º, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>135</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>136</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre política de competencia, artículo 1º, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>137</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre inversión, artículo 11, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>138</sup> “1. Ninguna de las partes contratantes podrá imponer o exigir, salvo disposición legal contraria, alguno de los requisitos siguientes, con respecto al permiso para el establecimiento, expansión, mantenimiento o adquisición de una inversión: a) [exportar un determinado [tipo,] nivel o porcentaje de [bienes] [mercancías] o servicios;] b) [alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;] c) [adquirir, utilizar u otorgar preferencia [de compra] a [los] [bienes producidos] [mercancías producidas] [o a servicios prestados] [o a los servicios provistos] en su territorio [, o adquirir bienes] [de productores] [de personas] [o servicios de prestadores de servicios] [o adquirir mercancías o servicios de personas] [de su territorio] [en su territorio]; [o,]] d) [relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con [dicha] [esa] inversión;] [establecer cualquier tipo de relación entre el volumen o el valor de las importaciones y el volumen y el valor de las exportaciones, o con el volumen de las afluencias de divisas extranjeras con esas inversiones.] e) [restringir las ventas en su territorio de [los bienes] [las mercancías] o servicios que tal inversión [produzca o preste] [produce o presta] relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de [sus] [las] exportaciones o a [las,] ganancias que generen en divisas;] f) [transferir a una persona en su territorio, [tecnología,] [una tecnología particular,] un proceso productivo u otro conocimiento [reservado] [de su propiedad] [, salvo cuando el requisito se imponga [o el compromiso u obligación se hagan cumplir] por un tribunal judicial o administrativo o autoridad[competente,] [de competencia] para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este [acuerdo] [tratado]]; o] g) [[actuar como el proveedor exclusivo de] [proveer exclusivamente del territorio de la parte] [los bienes] [las mercancías] que [produzca] [produce] o servicios que [preste] [presta] para un mercado específico [,] regional o [para el mercado] mundial.]”. *Ibid.*, artículo 7º.

<sup>139</sup> *Ibid.*, artículo 8º.

<sup>140</sup> Señala, en todo caso, el proyecto de normatividad las situaciones de excepción: “las partes podrán impedir la realización de transferencias, por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de sus leyes en los siguientes casos: a) quiebra,

insolvencia o protección de los derechos de los acreedores; b) emisión, comercio y operación de valores; c) infracciones penales; d) informes de transferencias de divisas u otros instrumentos monetarios; o garantía del cumplimiento de fallos en procedimientos contenciosos". *Ibíd.*

<sup>141</sup> *Ibíd.*, artículo 10.

<sup>142</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre propiedad Intelectual, artículo 11, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>143</sup> *Ibíd.*, sección 6, artículo 1º.

<sup>144</sup> *Ibíd.*, sección 4, artículo 1º.

<sup>145</sup> *Ibíd.*, sección 5, artículo 8º.

<sup>146</sup> *Ibíd.*, sección 7, artículo 2º.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, sección 8, artículo 3º.

<sup>148</sup> *Ibíd.*, sección 9, artículo 10.

<sup>149</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre agricultura, artículo 6º, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

<sup>150</sup> *Ibíd.*, artículo 11.

<sup>151</sup> *Ibíd.*, artículo 15.

<sup>152</sup> *Ibíd.*, artículos 18 y 22, respectivamente.

<sup>153</sup> Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de acuerdo, capítulo sobre solución de controversias, Quito, artículo 23.

<sup>154</sup> *Ibíd.*, artículo 37.

<sup>155</sup> Saskia Sassen, "Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados", traducción de Beñat Baltza, publicado en *Multitudes*, N° 7.

<sup>156</sup> *Ibíd.*

<sup>157</sup> *Ibíd.*

<sup>158</sup> Esta distinción posee, en sentido estricto, propósitos expositivos: con ella se pretende resaltar que lo que está en juego en el Alca no son simplemente los intereses de Estados Unidos.

<sup>159</sup> El Alca impondrá, en consecuencia, un tipo de acción política necesariamente de quiebre del orden institucional.

<sup>160</sup> A manera de ejemplo, puede afirmarse que la producción de normatividad económica ha sido prolífica en la OMC, y que, ante el fracaso del proyecto AMI, incursionó en campos que trascienden el comercio de bienes y servicios. En igual sentido, deben mencionarse las normas internacionales protectoras de los derechos de propiedad, que anticipan ciertos contenidos previstos en el Alca.

<sup>161</sup> Es conveniente señalar que éste trabajo no se ha trazado el propósito de examinar los posibles efectos económicos y sociales del Alca (el impacto de las reformas neoliberales del Consenso de Washington es ya un indicador por lo demás significativo: la inestabilidad política, el desastre económico, el aumento de la pobreza y el desempleo en América Latina y el Caribe son ya expresiones de escenarios probablemente más agudos y complejos previsibles en el contexto del Alca).



## TERCERA PARTE

---

### LAS INSTITUCIONES DEL MODELO NEOLIBERAL. LOS CASOS DE LA PLANEACIÓN, EL PRESUPUESTO Y LA BANCA CENTRAL

#### LAS INSTITUCIONES DEL MODELO NEOLIBERAL

La construcción del modelo neoliberal en Colombia se ha acompañado de una transformación institucional de la dirección y la regulación económicas. Pese al discurso ideológico sobre las capacidades autorreguladoras del mercado, a lo largo de las últimas décadas se ha puesto en evidencia que el modelo neoliberal demanda una fuerte *dirección centralizada* del proceso económico y de la política económica.

En la experiencia colombiana, esta aseveración se expresa en la constitución de un conglomerado institucional que ha sido encargado de la dirección de la economía, el cual define las orientaciones fundamentales del proceso económico y los lineamientos principales de las políticas de construcción del orden neoliberal. Desde el punto de vista del ordenamiento, los alcances y las posibilidades de dicho conglomerado se encuentran definidos constitucionalmente y poseen sus correspondientes desarrollos legales en los regímenes de la planeación, del presupuesto y de la banca central, como se apreció en la segunda parte del libro.

Dicho conglomerado está conformado por el Consejo nacional de política económica y social (Conpes), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) —que ejerce la secretaría del Conpes—, el Consejo superior de política fiscal (Confis) —adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y “rector de la política fiscal” y coordinador del “sistema presupuestal”—, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la junta directiva del Banco de la República. Sobre estas instituciones ha recaído el diseño, la concepción y la implantación de la política neoliberal en Colombia. En su dirección se encuentra lo más selecto de la tecnocracia neoliberal criolla que, junto con el ejército de asesores y consultores, directivos y miembros de los gremios económicos y de los grupos económicos, *think tanks* privados, centros de investigación y académicos de universidades privadas y de algunas universidades

públicas, configuran el *intelecto del capital* en la actual fase neoliberal<sup>1</sup>. El funcionamiento de dicho *intelecto* asume la forma de carrusel, por el que circulan sus miembros con una relativa frecuencia. Los miembros más aventajados de este *intelecto*—pues en él también existen relaciones de jerarquía y subordinación— hacen parte de redes neoliberales transnacionales, a través de las cuales se vinculan a los organismos multilaterales en cargos de dirección o de consultoría.

En el conglomerado de la dirección centralizada de la economía las funciones se encuentran perfectamente delimitadas:

- a) En las instituciones de la planeación se definen los trazos estratégicos y de largo plazo del modelo neoliberal, aunque también los asuntos relacionados con las decisiones de política económica de mediano y corto plazo, así como los criterios de implantación en el inmediato plazo de tales políticas (por ejemplo, mediante el diseño de instructivos): Dentro del proyecto neoliberal, la planeación no se agota en los planes de desarrollo, aunque éstos son un componente clave. Sobre los presupuestos de la política neoliberal, que demanda la existencia de un consenso por la construcción del “orden de mercado”, la planeación se erige en un campo para la organización mercantil de la sociedad, en terreno de definición de las nuevas relaciones de lo público y lo privado (de privatización de lo público) y en instancia de las transformaciones del Estado, de la creación de nuevos mercados y de la promoción de la competencia. Como en el caso del presupuesto, la función de planeación se revela de naturaleza técnica, despojada de intencionalidades políticas.
- b) En lo que atañe a las instituciones del presupuesto, en ellas se definen los lineamientos de la política fiscal y de presupuestación. En el modelo neoliberal tal política asume, como ya se ha señalado, la forma de una política de disciplina y austeridad fiscal selectiva. Esa política guarda, por una parte, relación estrecha con la planeación—en tanto los planes y programas deben traducirse a presupuestos—, por otra, se encuentra en relación de coordinación con la política monetaria y cambiaria. Estas funciones, que podrían considerarse funciones de política macroeconómica en la perspectiva de la *regulación técnica* del proceso económico (en la política económica neoliberal se asocian principalmente con una función de estabilización y provisión de “seguridad macroeconómica”, entendidas en términos de control monetario y estabilidad cambiaria), se han acompañado de una función de transformación estructural del Estado. La *técnica* de la política fiscal se ha convertido en la base argumentativa tanto de la redefinición del papel y de las funciones del Estado como de una reformulación de la política de ingresos (y de financiación del Estado) y de gastos (selectivos) del Estado. Las instituciones del presupuesto desempeñan, además, una *función de agente-gestor* de las políticas contenidas en los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.
- c) La banca central es la institución de dicho conglomerado que se ocupa de “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno” (artículo 371, CP). Estas funciones pueden ser concebidas igualmente en una perspectiva de *regulación técnica* del dinero y de la tasa de cambio. También como posibilidad de construcción y consolidación de una política

de desregulación financiera, que estimula un modelo económico especulativo, al tiempo que propugna por el control inflacionario (otro de los capítulos de las políticas de estabilización) y produce definiciones sobre las formas de instrumentalización de la política monetaria a favor del proyecto político de la "economía de libre mercado".

El presupuesto de construcción del modelo neoliberal consiste en un funcionamiento del conglomerado –al cual he hecho alusión– con fundamento en lo que se podría definir como esencial del programa político neoliberal: la llamada desregulación económica y la disciplina fiscal.

Un examen a las instituciones del conglomerado durante los últimos tres lustros muestra, en la experiencia colombiana, el lugar preponderante que ocupan ellas en la construcción del modelo neoliberal. Desde luego que, en un contexto de mundialización del capital, no se debe sobrevalorar ese lugar: la experiencia de los programas de ajuste económico del FMI, de los proyectos sociales del Banco Mundial, de las negociaciones de la OMC, la negociación de tratados de libre comercio, como ya se señaló en los capítulos anteriores, evidencia que las definiciones de política neoliberal discurren actualmente en otros escenarios, que bien pueden definirse como la arquitectura de un nuevo sistema de poder transnacional.

#### PLANEACIÓN Y AFIANZAMIENTO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

En el período objeto de análisis de este trabajo se han presentado cuatro planes de desarrollo:

1. *La revolución pacífica*, correspondiente al período presidencial de César Gaviria.
2. *El salto social*, correspondiente a la administración de Ernesto Samper.
3. *Cambio para construir la paz*, correspondiente al cuatrienio de Andrés Pastrana.
4. *Hacia un Estado comunitario*, correspondiente al gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

De estos cuatro planes, solamente la *Revolución pacífica* no estuvo sometida –por razones obvias– a las definiciones y los procedimientos establecidos en la Constitución Política de 1991, desarrollados posteriormente en la ley orgánica del plan (ley 152 de 1994). El plan nacional de desarrollo del gobierno de Ernesto Samper fue traducido a normatividad mediante la ley 188 de 1995; el plan nacional de desarrollo de Andrés Pastrana fue aprobado mediante la ley 508 de 1999. Esta ley, sometida al control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-557 de 2000; para enfrentar esa situación, el gobierno de Pastrana reaccionó con la expedición del decreto 955 de 2000, el cual fue declarado igualmente inconstitucional por parte de la misma Corte Constitucional (C-1403 de 2000). El plan de desarrollo de Uribe Vélez fue expedido mediante la ley 812 de 2003.

Un examen a los diferentes planes de desarrollo permite afirmar que, con ellos, se está en presencia de un instrumento en el que la política neoliberal no siempre sale a flote ni se torna evidente. Ello ocurre, en gran medida, debido a los rasgos que asume la producción del discurso en los respectivos planes, lo cual implica que no siempre puede mostrarse una línea de continuidad, pues los énfasis puestos en ellos parecieran ser distintos.

En el plan de desarrollo de la *Revolución pacífica*, el discurso neoliberal fue mucho más explícito, ya que reproducía fielmente y sin omisión alguna los lineamientos de política del Consenso de Washington. Por ejemplo, al caracterizar los rasgos de la política macroeconómica se afirmaba en el plan que “las lecciones de política macroeconómica que deja la historia económica reciente del país son claras: de una parte, los procesos de ajuste se deben complementar con reformas estructurales para estimular la productividad y el crecimiento, de modo que, junto con la estabilización macroeconómica, se logre una perdurable estabilidad de precios y unas sendas de crecimiento del PIB per cápita suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población. Desde el punto de vista macroeconómico, la reforma más importante tiene que ver con la apertura del comercio exterior, pero su aporte al crecimiento será aún mayor por estar acompañada con una serie de reformas estructurales adicionales [...]. El proceso de exposición a la competencia se debe acompañar con el requisito del equilibrio macroeconómico. En particular se requiere una rígida disciplina fiscal para garantizar la estabilidad del nivel de precios y del sector externo, y para permitir un adecuado desempeño de la inversión del sector privado. Igualmente, el desarrollo de la reforma comercial debe estar acorde con el manejo de la tasa de cambio para evitar que éste se traduzca en una pérdida insostenible de reservas internacionales, o que se convierta en un factor perturbador del ritmo inflacionario”<sup>2</sup>.

El plan de desarrollo de la administración Samper pretendió más bien tomar distancia del discurso neoliberal, con fundamento en planteamientos que entonces fueron caracterizados de neoestructuralistas, aunque las políticas de esa administración hicieron evidente la continuidad del proceso neoliberal de reforma por vía legislativa, como se apreció en la segunda parte del libro. En particular, fueron notorios los esfuerzos de José Antonio Ocampo, director del Departamento Nacional de Planeación, por mostrar el carácter “alternativo” de la política de Samper frente a lo implantado con la *Revolución pacífica*<sup>3</sup>. Según Ocampo, el plan de desarrollo optaría por una posición intermedia entre los *neoliberales* “a los que sería mejor llamar *neoconservadores* (que “reclaman que la mejor política redistributiva es el libre mercado” y los marxistas, quienes “identifican equidad con intervencionismo estatal”<sup>4</sup>). Con el plan *El salto social* se buscaría “incidir sobre la distribución del ingreso”, para de esa forma resaltar el matiz “social” de la administración Samper y la diferencia frente a una política de apertura que sólo contemplaría la exposición de la economía al “libre juego” de las fuerzas del mercado. “Mientras en la *Revolución pacífica* los conceptos rectores del plan eran los de *competencia y modernización*, en *El salto social* son los de *equidad y solidaridad*”<sup>5</sup>.

El plan de desarrollo del gobierno Pastrana fue una síntesis neoliberal-neoinstitucional, en consonancia con los “renovados” discursos de política neoliberal de fines de la década de los noventa. Un entorno institucional distinto, que reconstruyera el “tejido social” y garantizara un mejor funcionamiento de los mercados, era considerado como premisa para la construcción de la paz en el país. Cambio con equidad debía orientarse a resolver “los dos problemas actuales más graves del país [...]: el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio”<sup>6</sup>.

El plan de desarrollo de Uribe Vélez, dentro de un marco de referencia estrictamente neoliberal, erigió la llamada seguridad democrática en condición *sine qua non* del desempeño económico y social: a partir de su implantación *debería* darse una especie de círculo virtuoso del crecimiento económico y del desarrollo social<sup>7</sup>.

Estas diferencias en la definición y la orientación de los planes de desarrollo señalan simples *matices de conceptualización* originados, en gran medida, en la respectiva situación histórico-concreta del plan. El desenvolvimiento de la guerra en Colombia, así como la percepción de las clases dominantes respecto de su desenlace –en ocasiones con base en la negociación política, en otras con fundamento en la “solución militar”– han incidido de manera central en las configuraciones específicas del discurso de los planes de desarrollo. Así por ejemplo, mientras que en *Cambio para construir la paz*, el eje del plan pareciera estar en un discurso de paz, en *Hacia un Estado comunitario* tal eje se desplazó hacia la salida militar. El plan de la administración de Uribe Vélez está definido por la tendencia a la militarización de la política en Colombia y se inscribe claramente dentro de una estrategia de guerra.

Los matices de conceptualización también los podemos encontrar en la definición precisa de los objetivos del plan, de sus estrategias, de lo que podría definirse como sus puntos focales, en la definición del papel del Estado, o de las orientaciones de la política social, o de descentralización, o de política fiscal, como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo<sup>8</sup>.

### TENDENCIAS DEL DISCURSO GUBERNAMENTAL PLANES DE DESARROLLO 1990 – 2004

OBJETIVO GENERAL	
REVOLUCIÓN PACÍFICA	Crear las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado.
EL SALTO SOCIAL	Construir un nuevo ciudadano como base de una nueva sociedad.
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	Diseñar una acción que ubique al país de nuevo sobre la senda de crecimiento sostenible con cohesión social.
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	Construcción de un Estado comunitario.
ESTRATEGIAS	
REVOLUCIÓN PACÍFICA	- Infraestructura social. - Infraestructura física. - Ciencia y tecnología. - Medio ambiente.
EL SALTO SOCIAL	- Estrategia macroeconómica. - Estrategia social. - Estrategia económica para el empleo.
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	- Hacia un Estado participativo. - La reconstrucción del tejido social. - Desarrollo y paz. - Las exportaciones como motor de desarrollo.
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	- Brindar seguridad democrática. - Impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo. - Construir equidad social. - Incrementar la eficiencia y la transparencia del Estado.

**PUNTO FOCAL**

REVOLUCIÓN PACÍFICA	La apertura económica.
EL SALTO SOCIAL	El empleo productivo.
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	Construcción de paz.
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	Seguridad democrática.

**PAPEL DEL ESTADO** (subsidiario del mercado)

REVOLUCIÓN PACÍFICA	<p>"[...] el propósito de la acción del Estado no es, pues, sustituir los mercados y las condiciones competitivas, sino promocionarlos [...]", p. 37.</p> <p>"[...] el proceso de ajuste institucional del Estado debe dirigirse hacia una reducción de su intervención en las actividades que pueden ser desempeñadas con mayor eficiencia por el sector privado", p. 524.</p> <p>"El Estado puede hacer más por el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en diferentes escenarios de la vida económica", p. 20.</p>
EL SALTO SOCIAL	<p>"El dilema no es más o menos Estado sino mejor o peor Estado", p. 281. "</p> <p>Mejor Estado significa también reconocer e impulsar el papel del sector privado en nuestro proceso de desarrollo", p. xvi.</p>
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	<p>"Un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene por qué asumir, y que le cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos", p. xxi.</p> <p>"La intervención del Estado no significa que la oferta de servicios sociales deba ser exclusividad estatal", p. 227. "[...] la mejor forma de construir capital social no es a través de más Estado, sino mediante la descentralización y el fortalecimiento de las comunidades", p. 15.</p>
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	<p>"Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria", p. 15.</p> <p>"El panorama actual del Estado es preocupante. El crecimiento exagerado del gasto amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas y no ha redundado en mejores resultados sociales", p. 27.</p> <p>"La corrupción, la politiquería han minado la confianza del público en la capacidad del Estado para atender sus necesidades", p. 27.</p>

**DESCENTRALIZACIÓN** (eficiencia y participación)

REVOLUCIÓN PACÍFICA	<p>"[...] la ventaja de los gobiernos locales está dada por su cercanía a las comunidades, permitiendo una relación directa entre el usuario y el proveedor, que hace posible el mayor control sobre la calidad del servicio y la mayor administración de impuestos y tarifas", p. 524.</p> <p>"La viabilidad de cualquier plan o modelo de desarrollo depende de la funcionalidad de las instituciones públicas y privadas que lo soportan. Por ello uno de los vértices del plan de apertura económica y política, es sin duda, la apertura regional", p. 507.</p>
EL SALTO SOCIAL	<p>"[...] durante el período de transición el gobierno nacional promoverá el afianzamiento de la descentralización, mediante la planificación y puesta en marcha de un conjunto de acciones diferenciales para consolidar la estructura del Estado y de cada uno de sus niveles [...]", p. 282.</p> <p>"[...] es fundamental el compromiso decidido del gobierno nacional, los departamentos, los distritos, los municipios y la comunidad en general", p. 282.</p> <p>"El ordenamiento territorial será el eje central de profundización de la descentralización [...]", p. 195.</p>
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	<p>"[...] se requieren ajustes institucionales y fiscales para garantizar una mayor eficiencia en la prestación de servicios en un esquema descentralizado [...]", p. 193.</p> <p>"Se requiere instituciones públicas y privadas dispuestas a desarrollar acciones propias y conjuntas orientadas a apoyar y complementar responsabilidades que les han sido asignadas a las entidades territoriales", p. 211.</p> <p>"Las medidas de tipo fiscal y de distribución de competencias definidas a partir de la Constitución Política de 1991 han generado inflexibilidades e ineficiencia en el proceso de descentralización", p. 208.</p>
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	<p>"Se piensa profundizar la descentralización mediante la promoción de mecanismos de participación ciudadana, el fortalecimiento de la capacidad fiscal y de gestión de las regiones, la delegación de competencias de entidades nacionales al nivel intermedio del gobierno, la creación de un esquema permanente de evaluación de la descentralización y la promoción de procesos de gestión y ordenamiento territorial", p. 21, 22.</p>

**POLÍTICA SOCIAL** (focalización y subsidios a la demanda)

REVOLUCIÓN PACÍFICA	<p>"[...] la política social no puede considerarse en forma aislada de las cuestiones macroeconómicas y los problemas de desarrollo [...]", p. 84.</p> <p>"[...] el plan propone un esfuerzo de focalización en la población más pobre [...]", p. 85.</p> <p>"[...] permitiendo la competencia de agentes no gubernamentales y utilizando nuevos instrumentos como los subsidios a la demanda", p. 85.</p> <p>"[...] enfatizar el concepto de focalización de la acción social del Estado hacia los grupos que requieren mayor consideración", p. 41.</p>
EL SALTO SOCIAL	<p>"La política social se integrará con la política económica", p. 92.</p> <p>"[...] el mayor énfasis del gasto público se dirigirá a los más pobres, para proveer las condiciones mínimas de bienestar y participación", p. 94.</p>
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	<p>"La política social se establece como prioridad basándose en la focalización del gasto [...] la universalización de los servicios básicos que exige en la práctica la aplicación de focalización hacia los más pobres [...]", p. 227.</p> <p>"Sólo es posible lograr el regeneramiento del tejido social si se incide de manera decidida sobre la oportunidad de acceso que los pobres tienen a activos esenciales", p. 226.</p>
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	<p>"La política social del gobierno tiene que atender tres desafíos principales: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados, b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados, y c) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica", p. 20.</p>

**POLÍTICA FISCAL** (disciplina, austeridad, eficiencia, privatización)

REVOLUCIÓN PACÍFICA	<p>"... se vuelve inaplazable el logro de la eficiencia en el gasto público", p. 555.</p> <p>"... se requiere una rígida disciplina fiscal para garantizar la estabilidad del nivel de precios y del sector externo...", p. 611.</p> <p>"En cada caso se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas como la descentralización de una parte importante de la administración y el control de la actividad estatal", p. 13.</p> <p>"Con el objeto de reducir la dependencia exagerada del fisco sobre la actividad externa y crear una estructura tributaria más moderna y estable, la ley 49 de 1990 aumentó el impuesto al valor agregado del 10% al 12%", p. 68.</p>
EL SALTO SOCIAL	<p>"Para incrementar el gasto público en estas áreas estratégicas, el gobierno no reducirá los gastos en otros sectores, hará uso de los recursos que contempla la política de concesiones y privatizaciones, contará con aumentos previstos en los recaudos tributarios y hará mejoras sustanciales en la administración tributaria", p. 69.</p> <p>"Se mantienen las tasas impositivas de la ley 6 de 1992... una política activa de privatizaciones y se otorgarán concesiones en telecomunicaciones. Para garantizar, sin embargo, un balance fiscal global positivo durante todo el cuatrienio, objetivo que se considera esencial para cumplir con las metas macroeconómicas... es necesario realizar un esfuerzo tributario adicional", p. 78.</p>
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	<p>"... se hacen necesarias medidas adicionales que amplíen la base tributaria, eviten la inflación y racionalicen, controlen y reduzcan los gastos del sector público, tanto del gobierno central como de las entidades territoriales", p. 208, tomo II.</p> <p>"La austeridad en el presupuesto fiscal en el período 1999-2002 es un objetivo fundamental del nuevo programa macroeconómico", p. 208, tomo II.</p> <p>"...el gobierno asumió desde un principio la tarea de reducir el déficit fiscal y recuperar la estabilidad macroeconómica", p. 69.</p> <p>"El programa de ajuste con el FMI también implica la revisión de las metas y proyecciones macroeconómicas plasmadas en el plan de desarrollo Cambio para construir la paz y el documento Conpes 3041 de julio de 1999", p. 208, tomo II.</p>
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	<p>"La estrategia de crecimiento del gobierno tiene dos pilares fundamentales: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado", p. 18.</p> <p>"Dadas las restricciones fiscales, el énfasis de la política de crecimiento descansa en estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas y otros impedimentos burocráticos a la inversión privada", p. 81.</p>

La existencia de esta diferencia de matices de conceptualización consolida una noción de “discurso gubernamental” y le da sentido a la “alternancia democrática” dentro del modelo neoliberal, dotándolo de mayores posibilidades de gobernabilidad y legitimidad. Como ya se decía, no necesariamente revela el sentido fundamental y las orientaciones de la política neoliberal, pues ésta aparece desplazada por “otras prioridades”. A ello contribuyen los diseños institucionales del régimen de planeación, que, en la “parte general del plan”, permiten dar rienda suelta a la producción del discurso y a la capacidad argumentativa neoliberal, demostrando, incluso, su compatibilidad o complementariedad con el ordenamiento del Estado social de derecho.

El discurso de lo social ha sido, precisamente, un componente clave de la política neoliberal, y es por eso que no debe menospreciarse la capacidad del discurso neoliberal para producir política social, la cual se concentra, aparentemente, en los más de los pobres, ello debido a que los demás pueden ser incorporados al mercado y éste, con sus mecanismos, se encarga de resolver los eventuales problemas sociales. Por otra parte, la política neoliberal trabaja con el supuesto de que los sectores medios pueden actuar como “colchón” de los efectos de la política económica. Su nivel de vida, aún frente a la eventualidad de un deterioro o de un empobrecimiento, haría suponer un margen relativamente amplio de sostenibilidad política de las reformas estructurales.

Si en el discurso de los planes ha existido el intento de matizar el carácter neoliberal de la política, al momento de examinar los “mecanismos idóneos para la ejecución del plan” se ha develado el carácter esencialmente neoliberal de las políticas contenidas en ellos. Precisamente en este campo, que linda de manera fuerte con el campo de lo jurídico, se han propuesto los debates sobre los alcances de la ley del plan nacional de desarrollo. Ello fue notorio, en especial, en las pretensiones de la ley 508 de 1999, con la cual se buscaba transformar el ordenamiento jurídico en muchos campos de la actividad económica y social sin tener que recurrir al trámite propio de una ley ordinaria (reforma) en la respectiva materia<sup>9</sup>. Tal propósito se incorporó nuevamente en el plan nacional de desarrollo *Hacia un Estado comunitario*, de la administración de Uribe Vélez, el cual fue el resultado de una problemática interpretación sobre el carácter especial de la ley del plan y sobre el hecho de que “sus mandatos constituirán mecanismo idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores” (artículo 341 de la Constitución)<sup>10</sup>.

El examen a “los mecanismos idóneos para la ejecución del plan” en las diferentes leyes del plan nacional de desarrollo permite detectar la gran identidad que éstos guardan con la política neoliberal. En ese aspecto, los planes de desarrollo se erigieron en instrumentos para la desregulación económica, la creación de nuevos mercados, el fomento a la competencia, la redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado (a favor de lo segundo), la continuación de la reforma neoliberal del Estado, la inserción asimétrica en la economía capitalista mundial y la creciente organización mercantil de lo social.

Desde el punto de vista de la financiación, los planes son expresivos de las nuevas configuraciones de la fase neoliberal. En presencia de planes desfinanciados, se espera una participación creciente del sector privado y de la inversión extranjera; como contraprestación a ello, se implantan reformas que estimulen dicha participación. La “crisis fiscal” del Estado en un contexto de política neoliberal lleva al debilitamiento de la inversión pública y a una privatización de las condiciones del crecimiento. *Hacia un Estado comunitario* es un plan suficientemente ilustrativo al respecto: “para hacer sostenible el crecimiento en el largo plazo, el gobierno llevará a cabo una serie de cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a propiciar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos. Estos cambios no sólo atraerán mayores inversiones (nacionales y extranjeras), sino que permitirán superar los rezagos en infraestructura estratégica que, hoy en día, constituyen un obstáculo para el crecimiento económico”<sup>11</sup>.

• En suma, a través de los planes de desarrollo se ha asistido a un afianzamiento de las políticas de construcción del modelo neoliberal en Colombia.

#### RÉGIMEN DE PRESUPUESTO Y “CRISIS FISCAL” DEL ESTADO

A lo largo de la década de 1990, la política del “ajuste fiscal” fue *juridificada*. La expedición de las leyes ordinarias del presupuesto habría de convertirse en otro de los instrumentos de concreción de la política neoliberal y de la construcción de un orden neoliberal en el sentido positivo del derecho.

Desde el inicio de la década en mención se instituyó un discurso (y una política) de la disciplina fiscal. Aún antes de la expedición de la Constitución de 1991, desde la década de los ochenta, en el marco de los programas de ajuste con el FMI que se implantaron en América Latina, se había instalado en Colombia una política de estabilización macroeconómica, entendida ésta como una de reducción del déficit fiscal y de control de la inflación, política que fue incorporada normativamente en las leyes del presupuesto.

Lo que se aprecia en los desarrollos normativos son dos aspectos: en primer lugar, una continuidad en la formulación de la necesidad del ajuste y la disciplina fiscal, pues, en principio, en todos los proyectos de ley (y en las leyes) del presupuesto estudiados en los noventa, es reiterativo un lenguaje de “disciplina fiscal”, “austeridad fiscal”, “ahorro fiscal”, “racionalización del gasto” y, en momentos críticos, “ajuste fiscal”; en segundo lugar, los argumentos para sustentar la “disciplina” o la “austeridad fiscal” varían.

Al inicio de la apertura, en los primeros años de la década de 1990, la consistencia de las reformas se concebía como estrechamente relacionada con la estabilidad macroeconómica y ésta, a su vez, con la disciplina y la austeridad fiscal; luego, después de aprobada la Constitución de 1991, la “disciplina” se argumenta como una respuesta a los re-

querimientos de gasto que demanda la puesta en marcha de la nueva Constitución (que obligaría a recortes fiscales en algunas actividades) y a la financiación de la “guerra integral” que se le declaró a la insurgencia al finalizar 1992.

Posteriormente, hacia mediados de los noventa, se da inicio a una argumentación que se irá consolidando y perfeccionando durante el resto de la década: el costo de las instituciones de 1991 (principalmente de las transferencias) es el causante esencial del déficit fiscal y, por ello, de las políticas de austeridad fiscal.

Finalmente, en el marco de las recomendaciones de la “Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas”<sup>12</sup> y de los acuerdos con el FMI, se inició una ofensiva gradual contra tales instituciones (inicialmente estuvieron en la mira las transferencias de origen constitucional —aquellas que se hacen a los entes territoriales, la seguridad social y las universidades públicas— y legal —fondo educativo de compensación—; más recientemente, durante el gobierno de Uribe Vélez, tal ofensiva se amplió contra los efectos fiscales de las acciones de tutela y del control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional<sup>13</sup>).

Independientemente de los cambios argumentales existentes en las políticas de austeridad fiscal, debe señalarse que tales políticas han sido útiles para consolidar una estrategia de financiación del Estado basada en la implantación de una estructura de tributación profundamente regresiva (en términos sociales) y en un creciente endeudamiento público (en un “salto mortal” propio de malabaristas, éste aparece como consecuencia y no como causa del déficit fiscal).

Tras cerca de dos décadas de políticas de ajuste, empero, lo que se ha apreciado en Colombia ha sido una inusitada expansión del gasto público, lo cual lleva a cuestionar la eficacia de las políticas neoliberales en esta materia. El nivel del déficit fiscal, en lugar de descender, han mostrado más bien una tendencia al aumento, particularmente en el último período, cuando se hicieron más drásticos los ajustes con motivo de la implantación de las políticas pactadas con el Fondo Monetario Internacional. En este aspecto, la distancia entre el discurso neoliberal del ajuste, por una parte, y la política fiscal efectiva, por la otra, es cuando menos evidente y conduce a preguntarse por las causas del déficit fiscal y la naturaleza del ajuste. Todo indica que no se ha tratado de un ajuste en general al gasto público, sino de ajustes selectivos, que han castigado principalmente el empleo público, la inversión y las transferencias, al tiempo que otros rubros han tenido una expansión enorme, como por ejemplo el servicio de la deuda pública y el gasto en seguridad y defensa.

Desde luego que en la respuesta a esas preguntas hay diferencias de fondo entre los estrategias neoliberales —hacedores de la política— y los críticos de tal política, como se verá más adelante.

Desde el punto de vista del ordenamiento, durante el período estudiado, los proyectos de presupuesto presentados por el gobierno fueron aprobados por el Congreso, con modificaciones menores, como se aprecia en la siguiente tabla<sup>14</sup>.

**PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**  
**1990-2004**  
(miles de millones de pesos)

<b>AÑO</b>	<b>NORMA</b>	<b>MONTO</b>
1990	Ley 64/1989	4.226,35
1991	Ley 46/1990	5.433,64
1992	Decreto 2819/1991	6.828,66
1993	Ley 21/1992	11.378,61
1994	Ley 88/1993	14.956,96
1995	Ley 168/1994	17.503,17
1996	Ley 224/1995	23.584,63
1997	Ley 331/1996	29.926,35
1998	Ley 413/1997	38.700,00
1999	Ley 482/1998	43.004,39
2000	Ley 547/1999	46.623,00
2001	Ley 628/2000	54.977,49
2002	Ley 714/2001	62.910,55
2003	Ley 780/2002	65.693,84
2004	Ley 848/2003	77.602,22

Fuente: Diario Oficial

Vale la pena recordar que el ejecutivo no tuvo que recurrir en ningún caso a la sanción del presupuesto por decreto, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución en esa materia. En ese aspecto, puede afirmarse una identidad plena en torno a la política fiscal y de presupuestación entre los gobiernos de turno y las mayorías del Congreso, mayorías para cuya construcción ha sido notorio el otorgamiento de “incentivos presupuestales” (en diversas e imaginativas modalidades) por parte del gobierno a ciertos sectores del Congreso, los cuales han mostrado, de paso, las configuraciones clientelistas y corruptas del régimen político en la fase neoliberal.

Al igual que en el caso de las normas para la desregulación de la economía, en las de presupuesto la labor del poder legislativo ha sido diligente, por lo cual se puede afirmar que su contribución a la construcción del orden neoliberal en Colombia resulta indiscutible.

DISCURSO GUBERNAMENTAL Y RÉGIMEN DE PRESUPUESTO  
EN LA ADMINISTRACIÓN GAVIRIA<sup>15</sup>

Las reformas de la apertura se acompañaron desde un principio con políticas de ajuste fiscal. Buena parte de esas medidas —en especial aquellas que propugnaban por una reforma neoliberal del Estado y por impulsar procesos de descentralización y de privatización— se sustentaban en una argumentación sobre la ineficiencia del gasto público y en la necesidad de reducirlo para, de esa forma, enfrentar la crítica situación fiscal. Desde la perspectiva gubernamental, al inicio de la administración Gaviria, se afirmaba que ninguna de las reformas estructurales tendría plena efectividad si no se mantenía un manejo de la política macroeconómica que posibilitara el alcance del equilibrio cambiario, monetario y fiscal. En ese sentido, se consideraba que las metas de internacionalización de la economía y de apoyo al sector privado debían ser acompañadas por objetivos relacionados con el mantenimiento de una inflación reducida, el manejo realista de la tasa de cambio y un nivel adecuado de ahorro público que permitiera un financiamiento sano del gasto.

Por otra parte, el proceso de modernización del Estado se fundamentó en la racionalización y la búsqueda de eficiencia del sector público en correspondencia con las dinámicas de modernización e internacionalización adelantadas en otras esferas de la economía, así como en la necesidad de garantizar la financiación adecuada del sector privado. Con base en estos lineamientos generales, la aprobación de la ley 38 de 1989, la creación del Confis y la reorientación del gasto hacia programas sociales (Plan nacional de rehabilitación, Plan de lucha contra la pobreza absoluta y Plan de desarrollo integral campesino) y hacia actividades dirigidas al fortalecimiento de la demanda interna, se aspiraba a una reducción del déficit fiscal que alcanzase un nivel máximo de 2,2% en 1991<sup>16</sup>.

Expedida la Constitución de 1991, el gobierno de Gaviria fijó como propósitos centrales de su política económica<sup>17</sup>:

- Fortalecer el crecimiento económico
- Priorizar el gasto público en gasto social, principalmente en salud, educación, medio ambiente, infraestructura, ciencia y tecnología.
- Aumentar la equidad regional, tomando como referencia el índice de necesidades básicas insatisfechas.
- Disminuir la tendencia creciente de la inflación mediante un programa de ajuste inflacionario que erradicara las presiones inflacionarias del déficit fiscal persistente.
- Aumentar la productividad y competitividad interna y externa mediante la reducción de los mecanismos de protección a la producción nacional (rebaja de aranceles y sobretasas), el uso eficiente de los factores de producción, el crecimiento de la inversión y la disminución del marcado sesgo antiexportador.

Como se aprecia, se trataba de dar continuidad a la política de apertura, acompañada de medidas de política social, entendida ésta como la focalización de esfuerzos dirigidos a

los más pobres de los pobres, todo ello a la vez que se pretendía desarrollar una política de estabilización macroeconómica.

En la visión gubernamental, la consecución de dichos propósitos requería de un fuerte ajuste macroeconómico que garantizara que las reformas estructurales relacionadas con la apertura económica, la desregulación y la modernización del Estado se adelantaran con el menor traumatismo posible. La coordinación entre política fiscal, monetaria y cambiaria permitiría la reestructuración del aparato productivo de la economía, así como alcanzar mayor eficiencia y productividad en un marco de estabilidad de precios. En el proyecto de presupuesto para 1992 se señalaba que “las inversiones y el gasto social asociadas al plan nacional de desarrollo, los gastos relacionados con las nuevas instituciones creadas por la Constitución Política, la mayor participación de las regiones en los recursos de la nación, la necesidad de terminar obras que bajo ninguna excusa podrían continuar posponiéndose indefinidamente y el mayor gasto militar causado por la escalada terrorista contra los colombianos, imponen restricciones al recorte del gasto, de tal manera que el ajuste debe provenir irremediamente de los ingresos”<sup>18</sup>.

La administración Gaviria aseveraba que su política se basaba en los principios del liberalismo social. Precisamente, la estrategia de desarrollo consagrada en el plan nacional de desarrollo de la Revolución pacífica decía fundamentarse en “el fortalecimiento del gasto social: salud, educación, seguridad social saneamiento ambiental y vivienda; así como en la ampliación de mercados, mediante el proceso de la apertura económica y en la creación de un ambiente de justicia y seguridad”<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva de la política fiscal, no obstante, se insistía en que un aumento en el gasto social no podía llevar a incurrir en desequilibrios macroeconómicos. En ese aspecto, fue reiterativo el planteamiento de que las nuevas obligaciones emanadas de la Constitución Política y los compromisos sociales y de apertura de la Revolución pacífica (plan de apertura educativa, plan vial de la apertura, plan de apertura en salud, programa de vivienda de interés social, adecuación de tierras, plan nacional de rehabilitación y los programas de desarrollo territorial, de ciencia y tecnología y del medio ambiente) debían mantener una correspondencia plena con los lineamientos de equilibrio macroeconómico y austeridad fiscal<sup>20</sup>.

Mientras que en 1993 se consideraba la posibilidad de la compatibilidad de la política social con la política de austeridad fiscal, en 1994 la atención se desplazó a los efectos que en ese momento estaba produciendo la revaluación del peso sobre las políticas neoliberales de la apertura económica. En este sentido, la política de austeridad se concibió en relación estrecha con la situación cambiaria, de tal suerte que el gobierno de Gaviria afirmaba que “un prudente manejo fiscal implica una orientación de los ingresos y de los gastos de tal manera que la diferencia entre unos y otros no se traduzca en una demanda excesiva de recursos internos que presione la tasa de interés o desplace la actividad del sector privado, ni en un uso excesivo del crédito externo que conlleve un aumento de divisas que presione la tasa de cambio a la revaluación. Así, dadas unas metas macroeconómicas de inflación, de tasas de interés internas, de tasas de cambio y crecimiento de algunos agregados financieros

[...] el déficit del sector público no puede exceder el equivalente de 1,5% del PIB<sup>21</sup>. De esa forma, se aspiraba a que la política fiscal se convirtiera en un instrumento que no afectara el logro de otras metas macroeconómicas, pues se impediría que el financiamiento del déficit minimizara las oportunidades de crédito del sector privado o alterara negativamente el comportamiento de la inflación, la tasa de cambio y las tasas de interés.

El gobierno de Gaviria, merced a los mandatos constitucionales, logró mostrar el aumento del gasto en términos reales, al tiempo que mantuvo una situación fiscal relativamente manejable. Ello fue posible gracias al crecimiento importante de los ingresos corrientes de la nación, producto de las tres reformas tributarias impuestas en esa administración. Al final del gobierno ya era notorio –en la tecnocracia neoliberal– el descontento por los costos fiscales de la descentralización y del régimen de transferencias, pues éstas eran apreciadas como una fuerte carga para la política fiscal del gobierno central, y es por ello que, en ese aspecto, se insistiría en que los gobiernos locales asumieran a la mayor brevedad posible la prestación de los servicios de salud y educación. En el proyecto de presupuesto de 1995, además de señalarse que sus objetivos y necesidades se encontraban en plena consonancia con la situación de restricción presupuestaria del momento, se insistió en la necesidad del equilibrio fiscal y se muestra descontento con la poca flexibilidad y discrecionalidad que brindaría la Constitución de 1991 al gobierno en el manejo del gasto<sup>22</sup>.

#### DISCURSO GUBERNAMENTAL Y RÉGIMEN DE PRESUPUESTO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN SAMPER

El gobierno de Samper definió los propósitos de su política económica, en el proyecto de presupuesto de 1996, en los siguientes términos:

“El proyecto de ley del presupuesto materializa las metas básicas que se propuso el gobierno para su política económica:

1. Frenar el proceso de revaluación del peso que, en su concepto, estaba llevando al fracaso el proceso de apertura económica por sus efectos nocivos sobre el comportamiento de las exportaciones y los demás sectores productores de bienes transables, y en consecuencia, por el creciente desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
2. Mantener tasas de crecimiento económico superiores al 5% anual que faciliten una mejora progresiva en las condiciones de empleo de la fuerza laboral.
3. Reducir gradualmente las tasas de inflación del 22,6% de 1994 a 18% en 1995 y cerca de 10% en 1998.
4. Una distribución de los beneficios del desarrollo económico a través de un ambicioso programa de inversión social<sup>23</sup>.

Manteniendo la línea de continuidad con la administración Gaviria, el gobierno de Samper consideraba que el alcance de los logros macroeconómicos y sociales señalados anteriormente –consagrados en el plan nacional de desarrollo– hacía indispensable contar

con unas finanzas públicas equilibradas. En este sentido, la inflexibilidad en materia de transferencias a departamentos y municipios, los efectos de la ley de seguridad social (ley 100 de 1993) y el aumento en los gastos personales relacionados con los sectores de defensa y de administración de justicia obligarían al gobierno a aumentar la austeridad en los gastos de funcionamiento del gobierno nacional para mantener los niveles de inversión –relacionados directamente con el ahorro corriente– previstos por el plan nacional de desarrollo.

Las medidas adoptadas con el fin de reducir los gastos en funcionamiento estaban encaminadas a la congelación de las plantas de personal de las entidades del Estado, a la realización de estudios sectoriales sobre la conveniencia de mantener algunas entidades públicas y a involucrar a la rama judicial en la política de reducción del gasto público; por otra parte, en una perspectiva de largo plazo, se insistió en la necesidad de aumentar los ingresos mediante una mayor tributación, darle continuidad a las medidas de austeridad en los gastos de funcionamiento y, sobre todo, en reducir la carga de transferencias de la nación por cuenta del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, pues su crecimiento progresivo generaría una situación insostenible hacia el futuro<sup>24</sup>.

Como se aprecia, en 1995 aparece el cuestionamiento al régimen de transferencias como un aspecto a considerar en la perspectiva de hacer sostenible una política de ajuste y austeridad fiscal. Los resultados de la Misión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas (conocidos en 1997) desarrollarían esta tesis con fuerza.

En el gobierno de Samper, de la misma forma que en el de Gaviria, se insistió en el mantenimiento de unas finanzas públicas equilibradas que no perturbaran la canalización de activos hacia el sector privado ni el comportamiento de variables agregadas como la tasa de cambio, la inflación y el crecimiento. En ese sentido, la expansión del gasto público se advertía con preocupación, sobre todo en relación con su mayor dinámica de crecimiento frente al incremento de los ingresos corrientes. Entre 1990 y 1996 se observó un creciente deterioro del ahorro corriente, que pasó de del 0,8% del PIB en 1990 a un ahorro negativo equivalente al -2,4% del PIB en 1996, el cual se sostendría en 1997; así mismo, mientras que el crecimiento de los gastos corrientes había sido igual al 5,9% del PIB, los ingresos corrientes apenas lo habían hecho en un 3,9% del PIB. Tal desequilibrio se le atribuyó, en primer lugar, al crecimiento de las transferencias por concepto del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, así como a las disposiciones de la ley 100 de 1993; en segundo lugar, al crecimiento de los gastos en servicios personales como resultado de las nuevas instituciones creadas por la Constitución y la nivelación salarial en la fuerza pública, la rama judicial y otras entidades y, finalmente, al crecimiento de la deuda como consecuencia del aumento del déficit y la unificación de las tasas de interés para colocaciones forzosas del sector público. “De los 5,9 puntos del PIB en que crecieron los gastos corrientes entre 1990 y 1996, el 71,2% se debe al incremento de las transferencias, el 15,3% al servicio de la deuda y el 11,9% a los servicios personales”<sup>25</sup>.

A lo anterior se agregaba el hecho de que, ante el crecimiento acelerado de los gastos y la disminución de los ingresos, la inversión pública se había estancando, pues su bajo dinamismo reflejaba apenas un incremento que iba del 2,02% del PIB en 1990 al 2,46%, en 1994, para permanecer en ese nivel hasta 1996, de tal forma que se afectaban las condiciones del crecimiento. En este contexto, el gobierno se empeñó en frenar el crecimiento de los gastos corrientes a fin de encontrarle el espacio fiscal suficiente a los gastos de inversión pública.

La crítica situación de las finanzas públicas y la inversión demandaba la formulación de políticas tendientes a efectuar cambios estructurales (legales y constitucionales) que respaldaran las medidas destinadas a aumentar los ingresos, contrarrestar la evasión, impulsar las privatizaciones, luchar contra el contrabando y mantener el principio de austeridad: “[...] la solución al problema deberá buscar la erradicación de los factores que lo originan mediante la combinación de esfuerzos que permitan potenciar la dinámica de recaudo de los ingresos de la nación cerrando canales de elusión y evasión tributarias, profundizando las medidas de austeridad en gastos de funcionamiento, sin afectar la calidad de servicios prestados por el Estado; adelantar una priorización estricta de las acciones de inversiones que se lleven a cabo en el marco del plan de desarrollo y promover reformas legales y constitucionales que propicien una mayor flexibilidad en el manejo del presupuesto”<sup>26</sup>.

Como se aprecia, en 1996 ya se consideraba la flexibilización presupuestal como parte clave de la política fiscal. Debe entenderse que la crítica a la rigidez, implícita en una política de flexibilización, se refiere a algunas instituciones creadas por la Constitución de 1991 y a algunos de sus desarrollos legales, los cuales impondrían, además, fuertes restricciones fiscales. En ese sentido, en el proyecto de presupuesto de 1997, se señaló que “entre otras normas, vale la pena mencionar a la ley 60 de 1993, que incrementa las participaciones a las entidades territoriales, la ley 100 del mismo año sobre el régimen de pensiones y de seguridad social, la ley 4 de 1992, que propicia la nivelación salarial de los sectores de defensa y de justicia, la ley 31 de 1992, por la que el presupuesto asume el costo de la política monetaria, y las leyes 142 y 143 de 1994, relacionadas con la asignación y pago de subsidios del Estado a sectores relativamente desprotegidos de la población”<sup>27</sup>.

En 1997, pese al persistente discurso del ajuste fiscal y de la implantación de medidas de ajuste, el crecimiento del déficit fiscal había ascendido al 4,8% del PIB, dándose inicio a lo que posteriormente desembocaría en una profunda recesión económica. En la perspectiva gubernamental, varios eran los factores que generaban un gran potencial de desestabilización sobre las finanzas públicas<sup>28</sup>:

1. La carga de los intereses de la deuda. Mientras en 1992 estos representaban una suma equivalente a 1,2% del PIB, en 1997 representa el 2,5% del PIB.
2. La reforma pensional y las nuevas obligaciones establecidas por la ley 100 de 1993, relacionadas con mayores aportes al régimen subsidiado de pensiones y salud, las contribuciones al régimen de riesgos profesionales y los mayores pagos pensionales.

3. El aumento de las transferencias territoriales. Al ser calculadas como proporción automática sobre los ingresos corrientes, producirían un importante sesgo hacia el desequilibrio fiscal, dado que cualquier esfuerzo de la nación por aumentar sus recaudos automáticamente se traduciría en mayor gasto.
4. La disminución transitoria de los ingresos tributarios debido a la fase recesiva del ciclo económico.

Dada esa crítica situación, se haría inaplazable la implantación de una estricta disciplina fiscal, la cual permitiría introducir más claramente el lenguaje del "ajuste fiscal": "el gobierno ha iniciado un proceso de ajuste fiscal que, dada su magnitud y complejidad, tomará varios años. Este proceso va más allá de una simple reducción cuantitativa del gasto o de incrementos coyunturales de los ingresos: implica reformas de tipo estructural, legal y constitucional que posibiliten una adecuada asignación de recursos y una eficiente ejecución de los mismos"<sup>29</sup>.

En ese aspecto, la administración Samper sacó adelante las leyes 226 de 1995, 344 de 1996 y 358 de 1997, comentadas en la sección anterior, con las cuales se avanzó en la definición jurídica de la política de privatizaciones, del ajuste territorial y de la reforma del Estado.

En el presupuesto de 1998 se apreció el tránsito hacia una política más drástica de ajuste. En el proyecto de presupuesto de 1998 se decía: "vale la pena señalar que el crecimiento del presupuesto para 1998 es uno de los más bajos de la historia reciente. En efecto, mientras en el periodo 1990-1994 los gastos totales crecieron en promedio a un ritmo del 40,5% anual, se espera que durante 1994-1998 lo hagan a un promedio anual de 25,8%, con tendencia a decrecer, pues el aumento de 1997 respecto a 1996 se ha programado en el 22,2% y el de 1998 en 20,8%, excluyendo el déficit fiscal para hacer comparables las cifras. Similar comportamiento muestra el gasto de funcionamiento, 45,5%, durante el primer periodo frente al 22,4%, en el segundo, y los de servicio de deuda, 49,3% frente al 32,1%, respectivamente. Por su parte, los gastos de inversión muestran una ligera reducción en su ritmo durante el periodo 1994-1998, con un crecimiento promedio anual del 22,2% frente al de 1990-1994, 25,22%, que sin embargo, se compensa con mayores pagos"<sup>30</sup>.

#### DISCURSO GUBERNAMENTAL Y RÉGIMEN DE PRESUPUESTO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA

Al inicio de la administración Pastrana, los problemas fiscales por los que atravesaba la economía colombiana se hicieron más evidentes. La tendencia a la crisis económica se había acentuado. En el proyecto de presupuesto de 1999 se insistía en los rasgos estructurales del déficit fiscal: "las finanzas del gobierno central nacional, durante el periodo comprendido entre 1990 y 1998, se han caracterizado por mostrar una tasa de crecimiento de los ingresos muy inferior a la de los pagos, situación que se ha traducido en un aumento casi continuo en el déficit fiscal y, por consiguiente, en mayores requerimientos de ahorro interno y externo"<sup>31</sup>. Esa falta de correspondencia entre gastos e ingresos hacía imperiosa la necesidad

de racionalizar y disminuir el gasto, es decir, de profundizar la política del ajuste fiscal. En el balance que hizo la administración Pastrana sobre la institucionalización de una política de disciplina y austeridad fiscal, se mencionaron, entre otros:

- La creación de la Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas (decreto 1349 de 1995).
- La aprobación de la reforma tributaria de 1995, que buscó incrementar los ingresos corrientes de la nación con el fin de financiar parte del gasto social previsto por la ley de inversiones (ley 188 de 1995) del plan nacional de desarrollo. En efecto, mediante la ley 223 de 1995 se modificó la tarifa general del impuesto a las ventas del 14% al 16% y se dispusieron medidas adicionales para cerrar canales de evasión y elusión tributarias, entre otros.
- La modificación del estatuto orgánico del presupuesto. La ley 225 de 1995 y las leyes 179 de 1994 y 38 de 1989 fueron incorporadas en un solo cuerpo normativo: el decreto 111 de 1996, conocido como el estatuto orgánico del presupuesto.
- El establecimiento de medidas de austeridad, control y racionalización del gasto público en materias tales como la provisión de vacantes, los incrementos salariales determinados convencionalmente, los agasajos públicos y los gastos suntuarios, el uso de vehículos oficiales, los viáticos y las comisiones al exterior, la contratación administrativa y la remuneración de servicios técnicos (decreto 26 de 1998).
- La congelación de la planta de personal de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional (decreto 167 de 1998).

Mediante estas acciones se adoptaron medidas procíclicas con el propósito de asegurar la estabilidad macroeconómica.

En el mismo período, se asistió al decrecimiento de la inversión pública y al crecimiento de la deuda pública interna como porcentaje del PIB. La administración Pastrana no cuestionaba el impacto fiscal de la deuda ya que éste era visto como una consecuencia del déficit fiscal y no como una causa. El proyecto de presupuesto general de la nación de 1999 ya reflejaba, en todo caso, el peso creciente del servicio de la deuda. El proyecto, cuya cuantía era de 44 billones fue distribuido de la siguiente manera: “\$39,8 billones corresponden a apropiaciones financiadas con recursos de la nación y \$4,2 billones a recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$22,5 billones, el 51,1%, son gastos de funcionamiento, \$13,5 billones, el 30,6%, servicio de la deuda, y \$8,0 billones, el 18,3%, gastos de inversión”<sup>32</sup>.

En el segundo semestre de 1999 se procedió a la negociación del programa de ajuste económico con el Fondo Monetario Internacional. En adelante, de manera más notoria que en los años anteriores, la política presupuestal del Estado colombiano estaría condicionada por esa institución de regulación del capitalismo transnacional.

En ese sentido, el año 2000 se constituyó en un año clave para consolidar el “ajuste fiscal” y para emprender lo que entonces se definió como la “segunda ola de reformas” (neoliberales). El argumento que se esgrimía era nuevamente el de la mayor dinámica de

crecimiento del gasto público con relación a los ingresos del Estado, pues, en efecto, el gasto (sin incluir las amortizaciones de la deuda) pasó de representar el 9,5% del PIB en 1990 a el 16% en 1998. El aumento de 6,5 puntos del PIB se concentró, según el gobierno, en gasto corriente, distribuido así: 4,2 se explica por el crecimiento progresivo de las transferencias, 1,7 por el incremento en los intereses de la deuda interna y externa, 0,6 por el aumento de los servicios personales en los gastos de funcionamiento y el 0,1 restante al crecimiento de los gastos generales.

En contraste, el componente de ingresos corrientes pasó del 8,4% del PIB en 1990 al 10,2% en 1998, es decir, un magro aumento de 1,8 puntos, que se explica, en parte, por los efectos contradictorios de la política tributaria: al tiempo que hubo un aumento en cuatro puntos de la tarifa general del impuesto a las ventas (IVA), el aumento de la tarifa del impuesto a la renta del 30 al 35% y a diferentes intentos para controlar las actividades vinculadas al contrabando, que mejoraron los ingresos, la supresión del impuesto CIF a las importaciones y la reducción del arancel promedio se comportó en sentido contrario.

Sumados a las causas estructurales del desequilibrio, hubo otros factores coyunturales que agudizaron la "crisis fiscal" del Estado. Tal es el caso de la caída de los ingresos corrientes a causa de la desaceleración económica, de la crisis financiera colombiana y de las demandas de gasto generadas por el sismo que sacudió al Eje Cafetero.

La dramática situación de las finanzas públicas sugería la búsqueda de fuertes medidas destinadas a minimizar el gasto. En el proyecto de presupuesto de 2000 se aseveraba que "para llegar a una situación de equilibrio, entendida como aquella en que los ingresos corrientes son suficientes para atender los gastos de funcionamiento y los intereses del servicio de la deuda, para el año 2000 nos harían falta cerca de \$7,3 billones, monto que equivale al producto de siete u ocho reformas tributarias, similares a la aprobada mediante la ley 488 de 1998. Es claro que, en estas circunstancias, se imponen inmensas restricciones presupuestarias sobre los diferentes conceptos de gasto, por lo que, difícilmente, existe espacio financiero para pensar en aumentos en los diferentes niveles de gasto"<sup>33</sup>. Bajo estas circunstancias, en el proyecto de presupuesto para el año 2000, se previó una reducción del gasto en 17% respecto de 1999 (la adquisición de bienes y servicios y los gastos asociados a nóminas, transferencias e inversión serían los rubros más afectados por estas medidas de austeridad).

Las cifras del proyecto son suficientemente elocuentes: el presupuesto "para el año 2000 asciende a \$46,6 billones, financiado de la siguiente manera: \$21,3 billones con ingresos corrientes de la nación; \$19,0 billones con recursos de capital; \$2,8 billones con rentas parafiscales y otros fondos especiales, y \$3,5 billones con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. Del total del presupuesto proyectado para el año 2000, 24,7 billones, el 53%, sería dedicado a gastos de funcionamiento; 15,6 billones, el 33%, al servicio de deuda y el 13% restante, es decir, 6,3 billones, sería destinado a la inversión". El mayor peso de la deuda era evidente, pero la política fiscal de ajuste y austeridad no comprendía medidas para reducir este rubro.

Para sustentar la implantación de las medidas del ajuste pactadas con el FMI se introdujo un nuevo concepto de política fiscal: el de ingresos permanentes. Decía el proyecto de presupuesto: “los recursos aforados en el presupuesto general de la nación ascienden a \$46,6 billones, de los cuales \$3,5 billones corresponden a recursos propios de los establecimientos públicos y \$43,1 billones a recursos de la nación. Estos últimos representan más del 90% del total de ingresos, cuya composición es la siguiente: \$21,3 billones, el 49,5% del total, corresponden a ingresos corrientes, \$2,8 billones, 6,5%, a rentas parafiscales y fondos especiales, y \$19,0 billones, 44%, a recursos de capital”<sup>34</sup>. Dada esa situación, el gobierno de Pastrana insistió en la necesidad de la adopción inmediata de medidas tendientes a fortalecer los ingresos permanentes de la nación y a disminuir el gasto. La agenda legislativa del año 2000 se interesó, entonces, por<sup>35</sup>:

- Racionalizar las finanzas territoriales y crear el Fondo nacional de pensiones territoriales, ello con el fin de contribuir con el saneamiento fiscal de los municipios y ampliar el espacio fiscal de las entidades territoriales.
- Modificar la ley 60 de 1993, con el fin de ajustar el régimen de transferencias.
- Modificar el código departamental y municipal para definir criterios más estrictos sobre el sistema de administración de procedimientos en información tributaria.
- Modificar el régimen de lotería y juegos de suerte y azar para mejorar la asignación y utilización de recursos en el sector de la salud.
- Reformar la ley 100 de 1993 para dar solución definitiva al problema de los enormes pasivos pensionales.
- Reformar la ley 30 de 1992 con el propósito de colocar la universidad pública en correspondencia con la situación fiscal del país y los principios de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero que deben marcar los derroteros económicos de dichas instituciones.
- Profundizar en el proceso de descentralización y participación privada en obras de infraestructura de interés público.
- Erradicar la evasión de impuestos y fortalecer la lucha contra el contrabando.
- Generalizar el impuesto del IVA, eliminar tratamientos aduaneros especiales y acabar con los regímenes especiales y las exenciones tributarias.

Específicamente se buscó, además, una reducción importante en los gastos generales y de personal mediante el no financiamiento de nóminas paralelas y la supresión y fusión de dependencias del nivel ejecutivo. En relación con la inversión pública—el rubro más afectado por las políticas de ajuste y recorte—, se dio prioridad al mantenimiento de los gastos en defensa y seguridad y se promovió con mayor fuerza el proceso de descentralización y la recomposición de la inversión pública hacia los gobiernos territoriales y el sector privado; finalmente, en términos de deuda, se buscó mantener la buena imagen del país como deudor en los mercados internacionales y se intentó diversificar las fuentes de financiamiento de la nación.

Desde luego que no todas las medidas fueron aprobadas en las legislaturas del año 2000. Aquí interesa considerar que en el proyecto del “Presupuesto de la verdad” se daba:

concreción a lo pactado con el FMI y se inauguraba un ciclo de reformas tendientes a profundizar la política de ajuste fiscal. Como estas reformas se consideraban, además, insuficientes, se desarrolló con fuerza la tesis sobre la necesidad de una “segunda ola de reformas”, las cuales tenían, también, el propósito de contribuir a resolver los problemas del desequilibrio en las finanzas públicas. La “segunda ola de reformas” resultaba –desde la perspectiva gubernamental– imprescindible, pretendiéndose que dichas reformas se concentrasen en los principales detonantes de la expansión del gasto: las transferencias y la seguridad social, lo cual viene a implicar que la profundización del proceso de descentralización y la minimización de las responsabilidades sociales de la nación constituyeron el eje de esta “segunda ola de reformas” (el servicio de la deuda pública seguía siendo considerado como un efecto de la “crisis fiscal”, por eso la política fiscal se centró, entre otras cosas, en garantizar ese pago).

En coherencia con lo previsto en la ley 60 de 1993, mediante la profundización del proceso de descentralización se quiso transferir la mayor responsabilidad del gasto social a las entidades territoriales. El nivel departamental sería el responsable de asegurar la financiación de los sectores de salud y educación y la rehabilitación y mejoramiento de las redes viales secundarias; por su parte, el nivel municipal aseguraría la ampliación de las coberturas y el mejoramiento en la calidad de los servicios sociales. En su momento, estas fueron las proyecciones: “el mayor ajuste de la inversión tendrá que darse ahora en el gobierno central, cuya inversión bajará del 2,4% del PIB observado en el periodo 1996-1998 al 0,5% del PIB en el de 1999-2002. Por su parte, los gobiernos regionales y locales deberán sanear sus finanzas para mantener niveles históricos de inversión cercanos al 5,6% del PIB”<sup>36</sup>.

Finalmente, en el sector social fue prevista la adopción de medidas tendientes a reformar la universidad pública, aumentar el esfuerzo de las universidades por generar recursos propios, incrementar las responsabilidades de las entidades territoriales en el financiamiento de las universidades y ajustar la universidad pública a indicadores de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero, mientras que en el sector de la salud se esperaba convertir los hospitales públicos en empresas sociales del Estado eficientes y cuya evaluación pudiese ser hecha con base en los mismos indicadores y criterios de evaluación de las universidades.

En conclusión, y en coherencia con las prescripciones de política elaboradas por el Banco Mundial, con el proyecto de presupuesto para el año 2000 se buscaba “acomodar la función del Estado a su capacidad”: “tal vez el presupuesto para el año 2000 no sea el más alto y, seguramente, tampoco llenará las expectativas de gasto de la mayoría de aquellos sectores, órganos y agremiaciones que buscan acceder al mismo; sin embargo, tenemos la certeza de que el presupuesto que se presenta es el único presupuesto compatible con la capacidad económica del país. Este no es un presupuesto de lo que se quiere sino un presupuesto de lo que se puede”<sup>37</sup>.

Con base en la política de ajuste fiscal, el gobierno de Pastrana construyó una especie de círculo virtuoso: la reducción del déficit fiscal del 3,4% del PIB en 2000 al 1,5% en 2002 se acompañaría de tasas de crecimiento económico situadas entre el 3% y el 5%, una disminución de la inflación del 10% al 6%, una minimización del déficit en cuenta corriente, una estabilización de la deuda externa y una reducción de la pobreza.

Las apropiaciones previstas en el presupuesto de 2001 fueron distribuidas así: \$27,0 billones, el 48%, serían destinados a gastos en funcionamiento, \$21,4 billones, el 36%, al servicio de deuda y el 16% restante, es decir \$8,6 billones, a inversión.

Como lo revelan las anteriores cifras, era imperante frenar el crecimiento de la deuda y minimizar la importancia de los recursos de capital dentro del presupuesto. En este contexto, y teniendo en cuenta el permanente crecimiento que caracterizó a la deuda durante la década, así como la creciente participación de la misma en el presupuesto (33% del presupuesto en 1999, 36,5% en el año 2000 y casi 40,4% en 2001), el gobierno se interesó por fortalecer los ingresos permanentes de la nación y reducir la importancia de los recursos no recurrentes provenientes del crédito y las privatizaciones: “queda claro, entonces, que los ingresos permanentes de la nación, en términos relativos, son cada vez menores para atender los crecientes requerimientos de gasto, la mayoría de los cuales son de obligatorio cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la ley, por lo cual se ha tenido que recurrir de manera creciente a otras fuentes de financiación, en especial, recursos provenientes del crédito y de las privatizaciones, en montos que constituyen ya un riesgo muy alto para la estabilidad macroeconómica del país. Esto significa también que una parte muy importante de la solución del problema fiscal pasa necesariamente por la vía de la generación de mayores ingresos permanentes que sustituyan endeudamiento y otros recursos no recurrentes y no que financien gastos adicionales”<sup>38</sup>. Al mismo tiempo, se mostraban los límites de una política de aumento en la tributación: “a pesar de las reformas al sistema impositivo, los ingresos corrientes en su crecimiento escasamente han pasado de un 11,0% del PIB en 1997 a un 11,4% del PIB en 2001”<sup>39</sup>.

Debido al enorme peso de los recursos de capital en el presupuesto, y dados los límites que el déficit imponía al crecimiento, era imperante para la política de ajuste fiscal del gobierno de Pastrana profundizar en la implantación de acciones que obligaran a todas las entidades públicas a “asumir con responsabilidad la tarea del saneamiento fiscal” a fin de generar una mayor cantidad de ingresos corrientes permanentes y minimizar el “gasto improductivo e ineficiente”.

Las medidas ya aprobadas (ley 488 de 1998 de reforma tributaria, ley 489 de 1998 o estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública, ley 508 de 1999 –que aprueba el plan nacional de desarrollo–, ley 546 de 1999 o ley marco de vivienda, ley 549 de 1999 –que crea el Fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales– y ley 550 para la reactivación empresarial y la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales) debían ser complementadas con nuevas acciones destinadas a minimizar los gastos y aumentar los ingresos. En su momento, cursaron en el Congreso propuestas de reforma tendientes a:

- Fortalecer las medidas de austeridad e identificar los activos improductivos, cuya enajenación permitiría financiar parte de los gastos previstos en el debilitado rubro de inversión.

- Modernizar el sistema tributario del país, optimizar la recaudación, reducir la evasión, simplificar la administración de los pequeños contribuyentes y eliminar las exenciones, deducciones y otros beneficios tributarios.
- Rescatar al sector financiero de su profunda crisis mediante la movilización de recursos por \$13,9 billones.
- Aumentar los ingresos del Estado y disminuir sus gastos a través del proyecto de reforma tributaria que preveía un impuesto global a la gasolina, la reducción en los gastos de personal y funcionamiento, la reducción de las transferencias, el redimensionamiento del tamaño del Estado en la esfera ejecutiva.

No obstante, los esfuerzos debían concentrarse, según el gobierno, en la erradicación de los factores estructurales que determinaban el presupuesto y debilitaban las posibilidades de acción discrecional por parte del ejecutivo; era necesario, entonces, emprender reformas constitucionales y legales relacionadas con la profundización del proceso de descentralización y la disminución de la carga de las transferencias sobre los recursos de la nación. A este respecto se señaló en el proyecto de presupuesto de 2001 que “la descentralización no debe seguir dependiendo exclusivamente de las transferencias de la nación; requiere también de una fiscalidad propia dinámica y de un esfuerzo fiscal local significativo y, para ello, debe contar con un estatuto que les proporcione a los departamentos y municipios los instrumentos para consolidar la base de sus tributos y mejorar sus ingresos, sin desconocer que es en el crecimiento desordenado del gasto, en especial el de funcionamiento, donde se encuentra la principal causa de su crisis fiscal”<sup>40</sup>.

En la mira de la política gubernamental no sólo se encontraban las transferencias a los entes territoriales sino todas las transferencias en general, por ello las propuestas de reforma no sólo se orientaron a reducir las primeras (el gobierno estaba convencido de que había que detener el crecimiento de las transferencias —que ocupaban el 72% de los gastos de funcionamiento—), también se previeron las siguientes medidas<sup>41</sup>:

- Promover la racionalización de los gastos de los entes territoriales mediante el ajuste fiscal territorial y la lucha contra el clientelismo.
- Modificar el régimen de loterías y juegos de suerte y azar (ingresos departamentales).
- Crear el Fondo nacional de pensiones territoriales (Fonpet) con el propósito de desmontar los enormes pasivos prestacionales y pensionales que, sin un respaldo adecuado, amenazaban la estabilidad financiera de las entidades territoriales y la nación.
- Modificar los componentes relacionados con las transferencias en la ley 60 y la ley 100 de 1993. Mediante la revisión de la ley 100 se buscaba disminuir los pasivos pensionales y establecer un régimen pensional unificado.
- Promover la reforma a la ley 30 de 1992 sobre educación superior.

A lo anterior se suman los reiterados propósitos, incluidos en la legislación de presupuesto, de congelar las remuneraciones de los servidores públicos para producir “ahorros fiscales” adicionales, los cuales han tenido un tratamiento errático y contradictorio en la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>42</sup>.

DISCURSO GUBERNAMENTAL Y "AJUSTE FISCAL" EN EL GOBIERNO DE URIBE VÉLEZ

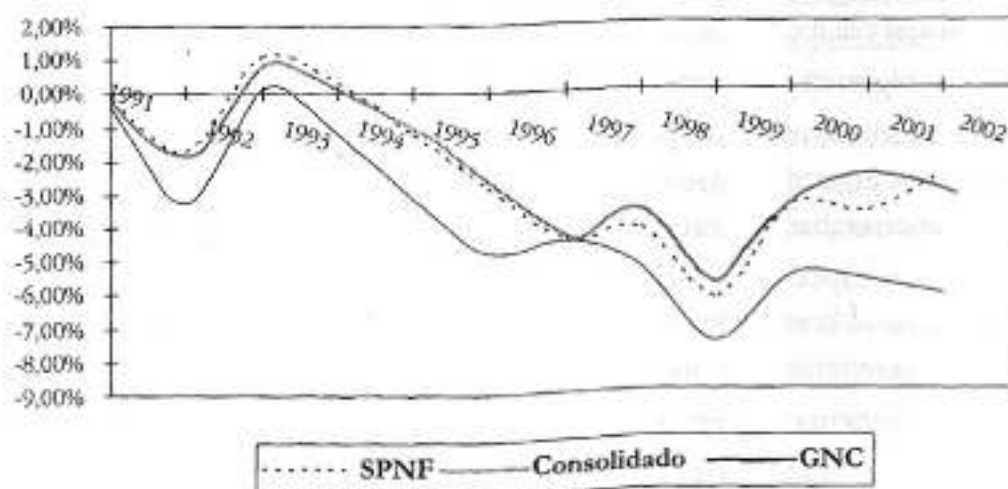
La política de "ajuste fiscal" ha continuado en lo corrido de la administración Uribe. Como ya se señaló, sus lineamientos se encuentran establecidos en el acuerdo *stand by* pactado con el FMI en diciembre de 2002<sup>43</sup>.

En esta administración ha sido mucho más evidente y decisiva la intención de introducir una política de presupuestación que va contra algunas de las instituciones de la Constitución de 1991. Tal propósito hace parte de una ofensiva general contra el ordenamiento de 1991, la cual ha sido emprendida por la coalición de derecha en el gobierno y el "uribismo" incondicional de los grupos económicos, los gremios, el Congreso, los organismos de control, la fiscalía, las fuerzas militares y ciertos sectores de las cortes, ofensiva que se ha traducido en un proyecto de construcción de un Estado autoritario como parte de un asunto más complejo: la estrategia estadounidense de dominio en la región.

Como se ha podido apreciar, los lineamientos de política de presupuestación en la fase actual de la política neoliberal se encuentran en una política que, al tiempo que refuerza una estructura de tributación basada en los impuestos indirectos, presiona la reducción del gasto mediante una nueva reforma al régimen de transferencias constitucionales (territoriales, pensiones, universidades públicas) y a los efectos fiscales de las acciones de tutela y del control de constitucionalidad, a la vez que presiona por una flexibilización presupuestal que le permita al ejecutivo decidir con mayor discrecionalidad sobre los recursos de que dispone el Estado.

El balance de la política neoliberal en materia de política de presupuestación es desastroso: después de dos décadas de discurso y de política de disciplina fiscal, la situación de las finanzas del Estado se ha deteriorado sensiblemente, de ahí que la tendencia histórica registre un déficit fiscal en aumento, como se aprecia en la siguiente gráfica:

**DÉFICIT FISCAL - GOBIERNO CENTRAL Y SPNF**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación  
 SPNF Sector público no financiero  
 GNC Gobierno nacional Central

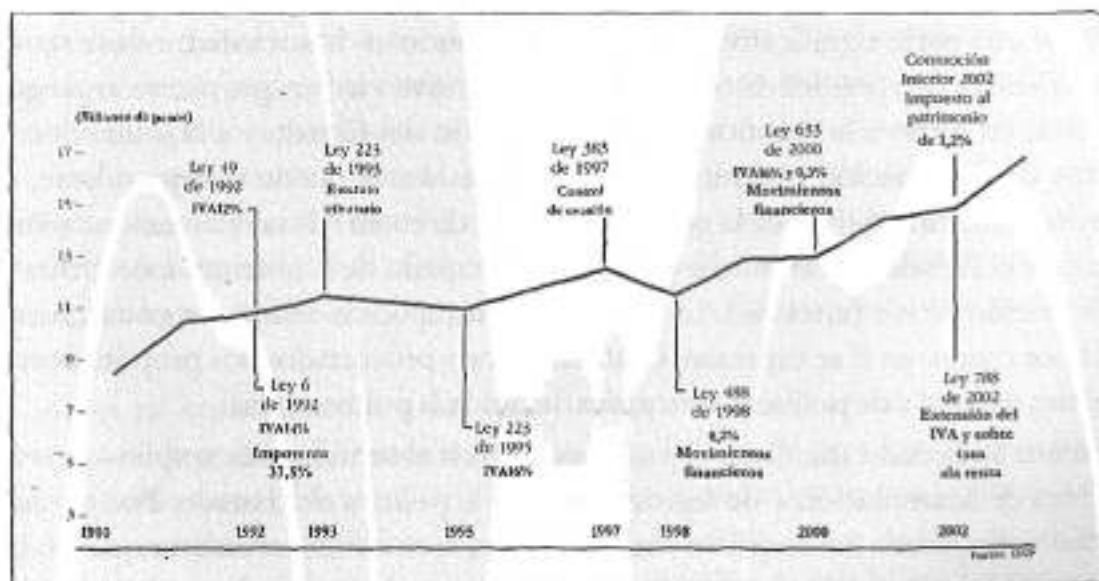
Tal política, como se ha visto, ha sido útil, no obstante, para adelantar y profundizar el proceso de reforma neoliberal del Estado y para imponer una política de mayor desregulación de la actividad económica, a la vez que se ha convertido en argumento para adelantar una política de tributación que, siendo respaldada por la lógica de respuestas coyunturales a la crítica situación en mención, ha producido una profunda transformación estructural del concepto de financiación del Estado; en efecto, durante el período analizado se aprobaron ocho reformas tributarias, en su gran mayoría anunciadas con el propósito de aumentar los ingresos estatales y de financiar el déficit fiscal (ver gráfico).

#### CONFIGURACIONES DE LA POLÍTICA DE TRIBUTACIÓN

La política de tributación contenida en las diferentes reformas tributarias ha mostrado las siguientes tendencias principales:

1. Una modificación de la composición de los ingresos tributarios del Estado, en la que se aprecia una mayor participación de los tributos indirectos frente a los tributos directos.
2. Un comportamiento relativamente errático de los tributos a las rentas y las utilidades. Aunque el recetario neoliberal sugiere una reducción impositiva en este campo, pues se parte del supuesto de que las reducciones impositivas generarían un mayor ahorro y con ello una mayor inversión, la tendencia de los noventa muestra que esa no ha sido necesariamente la tendencia. La situación fiscal ha obligado incluso a incrementarlos y a establecer sobretasas transitorias, como en el caso de la última reforma tributaria, que sobre el nivel de tributación existente (35%) estableció 2,5% adicionales por dos años. En este campo se mantienen exenciones que favorecen importantes sectores de la actividad económica, en especial al sector financiero y al mercado de capitales en general.

#### REFORMAS TRIBUTARIAS DESDE LOS 90 Y SU IMPACTO EN LOS INGRESOS



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

3. Una desatención frente al impuesto al patrimonio, que sigue sin castigar a los grandes capitales y a los propietarios de tierra. La tendencia muestra un aumento de la base gravable, principalmente para incorporar a sectores medios de la población.
4. Un favorecimiento a la inversión extranjera mediante la introducción en el ordenamiento de diversas modalidades de incentivos y estímulos tributarios.
5. Una ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado mediante la eliminación gradual de las exenciones a bienes y servicios que hacen parte de la canasta familiar; al mismo tiempo, la tendencia muestra un aumento en la tasa de tributación.
6. Una tendencia a la unificación de la tarifa en el impuesto al valor agregado que estimula el consumo suntuario al tiempo que castiga el consumo de los sectores más favorecidos.
7. Una política contra la evasión de impuestos y el contrabando, la cual aún no logra mostrar resultados que se traduzcan en una reducción sustancial de esos fenómenos.
8. En el nivel territorial, una política de mayor “esfuerzo fiscal”, que se ha basado en el aumento sensible del impuesto predial y, sobre todo, en tasas, sobretasas<sup>44</sup> y contribuciones (que ponen en evidencia la consolidación de un concepto de cofinanciación ciudadana de proyectos emprendidos por gobiernos locales).

En suma, se ha tratado de una política de tributación que ha hecho más inequitativa y regresiva la estructura impositiva del país, pues, si bien ha contribuido a un aumento importante de los ingresos del Estado, ha resultado insuficiente para contrarrestar la tendencia al aumento del déficit por la más acelerada expansión del gasto público.

#### TENDENCIAS DE DISCUSIÓN SOBRE LA POLÍTICA FISCAL Y DE PRESUPUESTACIÓN

En la explicación del déficit fiscal y las medidas para enfrentarlo se ha centrado buena parte de la discusión política y económica reciente en el país<sup>45</sup>. Y no puede ser de otra manera, pues en la política fiscal del Estado se escenifica de manera particular la disputa social por una parte significativa del ingreso generado en la sociedad; en ese sentido, la política fiscal es una política distributiva y redistributiva a la vez, propiciando preguntas y respuestas en torno a la cuestión de la financiación del Estado y a la utilización de los recursos de financiación obtenidos. La presupuestación puede comprenderse, en ese contexto, como un capítulo de la política fiscal que da cuenta de la orientación política que le imprime el Estado al cómputo o programa anticipado de la obtención de recursos y de la financiación de sus funciones. El análisis del presupuesto resulta, en consecuencia, de interés por cuanto en él se expresan, contabilizados y proyectados, los propósitos estatales de política general y de políticas sectoriales, incluida la política social.

En una sociedad capitalista, el presupuesto —en el sentido más amplio— desempeña funciones de acumulación y de legitimación de la política del Estado. Por ser éste una expresión organizada del conflicto social y de clases, es obvio considerar que también su política de presupuestación es una manifestación más de esa conflictividad, de tal suerte que las definiciones en esa materia representan una forma más del conflicto, por lo cual no

es casual, entonces, que en la experiencia colombiana las luchas sociales y de clases sean también luchas en torno al presupuesto, y que en el marco de las orientaciones actuales de la política, el escenario del presupuesto se haya convertido en un escenario fuerte de confrontación. En esa lógica, el campo de la presupuestación se constituye, por tanto, en posibilidad de política alternativa y en escenario de debate sobre la orientación de la política fiscal en general y de presupuestación en particular.

Hechas estas reflexiones, de lo que se trata a continuación es de analizar la forma histórica actual de la política fiscal y de presupuestación. En ese sentido, son varias las premisas a considerar, que recogen en parte lo que se ha sostenido a lo largo del libro:

Primero: la política fiscal y de presupuestación se inscribe dentro de un proceso de profundas transformaciones, aún no concluido, tendientes a redefinir la tendencia histórica de la acumulación de capital, el papel y las funciones del Estado y, con ello, a la configuración de nuevas formas de la explotación y de la dominación (esto es, de una nueva fase histórica del capital), todo esto signado por un rasgo esencial, consistente en que tales transformaciones ocurren en un contexto que supera la dimensión nacional-estatal y se sitúan en los niveles de la llamada "globalización capitalista", la cual puede ser entendida como una nueva genealogía del poder mundial.

Segundo: el mencionado proceso ha sido diseñado, en su etapa inicial, con el instrumental teórico e ideológico de la estrategia neoliberal y –más recientemente– complementado –probablemente debido a los crecientes problemas de legitimación– con las estrategias neoinstitucionalistas, entre otras. Estos soportes del proyecto en marcha se encaminan a lo que se podría caracterizar como un propósito último de Constitución política del mercado total, esto es, a la pretensión de organizar toda relación social con arreglo a una lógica de racionalidad y rentabilidad genuinamente capitalistas en la que, en consecuencia, las consideraciones políticas tienden a ser desvirtuadas o cubiertas por el velo de una especie de tecnología de la economía, o por lo que algunos autores denominan como el "imperialismo de la economía" o "el pensamiento único" (hegemónico).

Tercero: la implantación de la estrategia señalada cuenta con el despliegue de múltiples dispositivos de un poder planetario, dispositivos que se manifiestan con la forma de imperativos de política, estimulados e impuestos –con el respaldo de los gobiernos y las clases dominantes locales– desde los Estados del capitalismo central, las empresas multinacionales –especialmente las vinculadas al negocio financiero– y las instituciones regulatorias del capital global tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y los diversos estatutos protectores de la inversión.

Cuarto: en consideración a las transformaciones del capital y a los paradigmas hegemónicos de política, la función de la política fiscal y de presupuestación ha sufrido cambios significativos en la ingeniería de la política económica: de una política orientada a la regulación del ciclo económico (expansiva o contractiva, según las circunstancias) se ha transitado hacia una política de equilibrio fiscal, subordinada más bien a los propósitos de estabilidad monetaria (control inflacionario) y cambiaria, debido, según sus gestores, por

una parte, al carácter inflexible de los presupuestos, a la burocracia estatal y a la ineficiencia de las instituciones públicas; por otra, a que habría mecanismos contracíclicos más efectivos de carácter monetario tales como la regulación de la tasa de interés y los medios de pago, o la flexibilización del mercado laboral<sup>16</sup>.

Quinto: de acuerdo con lo anterior, la dogmática dominante supone un círculo virtuoso en el que la reducción del déficit fiscal –en dirección hacia el equilibrio– garantizaría la estabilidad macroeconómica a la vez que ésta conduciría al crecimiento económico y a la generación de empleo, lo cual –por otra parte– provocaría finalmente un impacto redistributivo al dotar a todos los miembros de la sociedad con mayores recursos.

Sexto: la obtención del mencionado círculo virtuoso justificaría ética y políticamente los ajustes fiscales, por ejemplo, mediante medidas de aumento de la tributación y de control del gasto público. De manera paradójica, o más bien cínica, las políticas de ajuste aparecen, por tanto, en la base de la argumentación de una política económica de estímulo al crecimiento y a una más equitativa y justa distribución del ingreso.

Séptimo: tras esa nueva ingeniería neoliberal-neoinstitucional en realidad se encuentra uno de los más agresivos procesos de redistribución regresiva del ingreso en favor de los fondos de la acumulación especulativa y en detrimento de la producción y del consumo de la sociedad. Si alguna función viene desempeñando la política fiscal, ésta consiste en propiciar un nuevo ciclo de concentración de la propiedad y del ingreso, un acelerado deterioro del aparato productivo, un incremento de la desocupación y una pauperización de sectores cada vez más amplios de la sociedad (esto se demuestra, por ejemplo, en el aumento de la pobreza de acuerdo con el monto de los ingresos *per cápita*).

Las causas y los alcances de la situación fiscal suelen ser explicadas, desde el punto de vista gubernamental –claramente influido por la ortodoxia neoliberal –, como el resultado de la excesiva carga que las instituciones de la Constitución de 1991 impusieron, instituciones que, además de demandar recursos para atender la materialización de derechos individuales por cuenta de la acción de tutela, imponen y exigen la disposición de recursos para la atención de derechos sociales a través de las transferencias a la salud, la educación y la seguridad social, entre otros. Tal disposición de recursos habría generado una especie de “rigidez” presupuestal creciente que, al incrementarse más rápido que los tributos, obligó a la búsqueda de recursos de crédito (interno y externo) para atender una porción cada vez mayor de los pagos totales. Al incrementarse la financiación por la vía del endeudamiento, se generaron presiones adicionales sobre el gasto, pues la financiación de los créditos (amortizaciones e intereses) demandó la utilización ascendente de recursos para su cubrimiento, a lo cual habría que sumar el hecho de que los recursos dispuestos no son administrados eficientemente, bien sea por problemas de corrupción o bien sea por la inexistencia de reglas de mercado para su uso. En este último aspecto, se trataría más que de financiar la oferta pública, de asignar recursos de acuerdo con los requerimientos de demanda, enfocando ésta en la *población sisbenizada*, pues el resto debería responder a los mandatos del “libre mercado”.

La crítica situación fiscal generaría presiones a la inestabilidad monetaria y cambiaria, razón por la cual el ajuste fiscal aparece como un imperativo sin alternativa. En un ambiente de recesión económica, el retorno a la senda del crecimiento pasaría por una política de “disciplina fiscal” que sirva de soporte a la política monetaria y cambiaria. Tal política se concretó en los acuerdos extendidos con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1999 y de 2002, como ya se dijo. En ellos quedaron sentadas las bases de lo que se podría definir como la subversión neoliberal-neoinstitucional contra el orden jurídico del Estado colombiano, en la expresión de contrarreforma constitucional y de nuevos desarrollos legales, cuyas manifestaciones más recientes han sido la modificación del régimen de transferencias y de pensiones y los demás proyectos de reforma en ciernes. Resulta paradójico, pero al mismo tiempo ilustrativo de los límites de la utopía neoliberal, que el Estado no pueda sostener el ordenamiento jurídico del denominado Estado social de derecho, diseñado en su momento como respuesta a otra de sus crisis.

Como se ha podido apreciar, la cuestión de la deuda pública aparece como una consecuencia y no como una causa de la situación de las finanzas públicas, de tal suerte que en la agenda de política estatal no resulta prioritaria una atención del problema, o si ello es así, de lo que se trata entonces es de imponer medidas para garantizar el cumplido pago del servicio de la deuda, tal como se lee en los acuerdos firmados con el FMI y en las leyes del presupuesto aquí examinadas. El argumento esgrimido invoca la necesidad de mantener la credibilidad nacional ante los organismos de regulación supranacional, los inversionistas y las calificadoras de riesgo, convertidas en agencias de trámite de los intereses del capital financiero internacional, desechando de plano, incluso, las posibilidades que puede ofrecer la política monetaria para un financiamiento menos oneroso de la deuda.

En contraposición a esta caracterización, los elementos mínimos para una crítica de la política fiscal del Estado se pueden plantear de la siguiente manera:

Primero:

La política de imposición descansa sobre un concepto de distribución regresiva e inequitativa del ingreso por cuanto la financiación del Estado tiende, cada vez más, a ser asumida con tributos indirectos y con tasas y contribuciones que castigan al contribuyente, independientemente de su patrimonio y de sus niveles de ingreso. La tributación directa, aunque mantiene una tasa de imposición del 35% (sin considerar la sobretasa transitoria), ha ampliado su base hacia pequeños propietarios y comerciantes, al tiempo que ha generado mayores incentivos a las multinacionales, lo cual ha provocado un cambio en la estructura de los ingresos por imposiciones, asunto que puede ser apreciado en algunos análisis comparativos de largo plazo, por ejemplo, con relación a la situación a principios de la década de los setenta.

En una sociedad que registra marcadamente una tendencia a la concentración de la propiedad y del ingreso —medido éste, por ejemplo, a través del coeficiente Gini—, por una parte, y al deterioro del ingreso de la población en razón de la desocupación y del incremento de la pobreza, por la otra, una política de imposición con las características

señaladas propicia más bien la acentuación de la desigualdad y se constituye, en la práctica, en una forma de subsidio de las clases subalternas al patrimonio, las rentas y el consumo de las clases dominantes y de las capas sociales mejor posicionadas en el mercado. En esa perspectiva, el debate sobre la política fiscal y de presupuestación pasa de manera inevitable por una redefinición del concepto de imposición con criterios de equidad y justicia distributiva. Esta afirmación adquiere fuerza cuando se considera que la mayor imposición no se ha traducido en efectos redistributivos progresivos con mayores servicios prestados por el Estado, a través del gasto, al conjunto de la población, sino que es absorbida por el pago de intereses de la deuda pública, de manera que la mayor imposición deviene, en la práctica, en una mayor tributación de la sociedad al capital financiero.

Segundo:

No hay duda de que uno de los factores que ha generado el incremento del déficit fiscal ha sido el aumento del gasto público: “es evidente que cuando los gastos del gobierno exceden sus ingresos, se requiere alguna forma de financiación, interna, externa o monetaria. Sin embargo, entre el crecimiento de la deuda y el gasto público existe una clara retroalimentación, en la medida en que este último incluye como uno de sus componentes el servicio de la deuda. Con el fin de aislar de manera clara la relación entre déficit y deuda, la teoría de las finanzas públicas utiliza el concepto de ‘déficit primario’, que consiste en la diferencia entre los ingresos corrientes de la nación y el total de los pagos, excluyendo los intereses”<sup>47</sup>. El déficit primario ha aumentado debido a los mayores gastos que han implicado las transferencias territoriales, la seguridad social y la defensa, empero, el mayor aumento del déficit fiscal –en particular, y de manera acentuada– a partir de 1997, se explica por la naturaleza explosiva de la deuda, como lo demuestra un estudio realizado por Mauricio Cabrera y Jorge Iván González para la Contraloría General de la República<sup>48</sup>: de una proporción sobre el PIB de 23% en 1996 se pasó, en 2002, a un 53%.

Lo anterior permite aseverar que la política de “ajuste fiscal”, que compromete todos los rubros del presupuesto diferentes al servicio de la deuda, es una política llamada al fracaso, o que resulta “exitosa” si de lo que se trata es de producir efectos redistributivos de ingreso en favor del capital financiero y en detrimento de las funciones sociales del Estado y de la inversión pública. Con razón señalaba Fernández Riva que “creer que el problema fiscal puede resolverse sin una política para reducir el costo de la deuda pública resulta una ingenuidad imperdonable”<sup>49</sup>.

En consecuencia, cualquier discusión actual sobre la política fiscal y de presupuestación pasa de manera inevitable por una redefinición sustancial de la política de endeudamiento y de atención del servicio de la deuda.

Tercero:

La crítica situación fiscal se explica adicionalmente por los costos fiscales de la política monetaria, pues es evidente que ésta incrementó de manera significativa los costos del endeudamiento. Tres son los factores que deben mencionarse en ese aspecto<sup>50</sup>:

- a) La prohibición constitucional de financiamiento del gobierno con trato preferencial por parte del Banco de la República, a no ser que se cuente con la aprobación unánime de la junta directiva del Banco de la República. Tal prohibición, como es obvio, empujó al gobierno a buscar recursos de financiamiento en el mercado de capitales mediante la emisión de bonos de deuda pública interna, con tres efectos claros:

Uno: la eliminación gradual de las posibilidades de financiación del déficit con recursos de emisión (el llamado señoraje); dos: el mayor costo del endeudamiento con relación a la tendencia histórica anterior a 1991, en razón de los diferenciales de la tasa de interés cero o preferencial y la tasa de interés del mercado de capitales; tres: la presión al aumento de la tasa de interés de mercado por la creciente demanda de crédito público.

- b) El manejo de la tasa de interés como instrumento de regulación de la tasa de cambio o de regulación de la expansión de la demanda. Son conocidos los impactos, por ejemplo, causados por el sostenimiento –en su momento– de la banda cambiaria, o de las elevadas tasas de interés sobre el costo del crédito (el crédito público incluido) y el consumo.
- c) Al mantenerse la inflación, aún con tendencia a la baja –como en el caso colombiano, se mantiene el señoraje, por tanto, no podría alegarse un carácter neutro de la política monetaria. Si el gobierno no se beneficia del señoraje, pues tiene que recurrir al mercado de capitales, haciéndose evidente que el impuesto inflacionario termina redistribuido en favor del sector privado, especialmente del sector financiero bancario.

De acuerdo con lo anterior, la discusión en torno a la situación fiscal deviene en debate a la política macroeconómica en conjunto, en particular a la política monetaria y cambiaria, ello buscando superar una visión de la política monetaria y cambiaria concebida esencialmente en función de intereses capitalistas privados para, más bien, hacerla consonante y sincrónica con los intereses públicos y de la sociedad en su conjunto.

Como ya se señaló, aquí se alcanzan apenas a esbozar algunos aspectos de crítica a la política fiscal y de presupuestación del Estado, subrayando unos cuantos elementos mínimos, elementos que hacen evidente –por donde quiera que se examine el asunto– que en la base de la discusión se encuentra la crítica radical que, desde una perspectiva de organización democrática de la sociedad, se debe hacer a la creciente organización de toda relación social de acuerdo con la lógica del capital financiero (en el caso objeto de estudio, se trata del destino de los recursos que tributa la sociedad: ¿hacia dónde van éstos?, ¿acaso a llenar las arcas de las entidades financieras, o de los llamados inversionistas institucionales, o a atender las demandas sociales de una población sumida en el desempleo, la pobreza y la desatención del Estado?).

En un contexto de profundización de la guerra en Colombia, todo pareciera indicar que, hacia el futuro, nos encontraremos en presencia de una tendencia a un aumento notable del gasto militar, más acentuada que lo registrado en los últimos años. Por ahora, el Estado ha encontrado una salida para minimizar los impactos fiscales y adelantar el “ajuste fiscal” al obtener recursos de financiación de Estados Unidos a través del Plan

Colombia. Tal opción, si bien vale dentro de un concepto de creciente militarización de la política y de implantación de juegos estratégicos militares, no es sostenible en el largo plazo, ni política, ni económica, ni social, ni éticamente. Por el momento, los límites fiscales de la guerra se hacen cada vez más notorios.

### BANCA CENTRAL Y POLÍTICA NEOLIBERAL<sup>51</sup>

La banca central ha sido otra de las instituciones claves en la implantación de las políticas neoliberales en Colombia. A diferencia del régimen de planeación o del régimen de presupuesto, que en principio no han sido objeto de grandes discusiones (salvo en lo referido al “presidencialismo” que caracterizaría tales regímenes al posibilitarse la “dictadura del plan” o la “dictadura del presupuesto”), el régimen de banca central ha estado en el centro del debate sobre las instituciones de 1991.

El ordenamiento de banca central ha sido considerado por algunos analistas como parte del debilitamiento de las facultades presidenciales, en particular de aquellas en materia económica; No obstante, al mismo tiempo, ha sido apreciado como el fundamento de un nuevo superpoder, que escaparía al efectivo control de los demás poderes públicos y, sobre todo, a ciertas formas de control que bien pudieran ser ejercidas por la sociedad.

El régimen de banca central autónoma es percibido por algunos como parte de los nuevos balances de poder y de las nuevas configuraciones institucionales del ordenamiento democrático; al mismo tiempo, es visto como la profundización de los déficit democráticos en una sociedad y como la encarnación de proyectos políticos que pueden devenir en proyectos burocrático-autoritarios.

En el marco del ordenamiento del Estado social de derecho, el régimen de banca central es considerado por los estrategas neoliberales como fuente de la estabilidad macroeconómica que requeriría una sociedad y como garantía de la financiación responsable —sin desbordamientos fiscales— de los fines del Estado. De manera simultánea, el régimen de banca central es concebido —desde las perspectivas críticas— como una amenaza a la garantía de derechos fundamentales, sobre todo económicos y sociales, en tanto que, al concentrarse en la estabilidad de la moneda, propicia políticas de ajuste fiscal y obliga a la subordinación del ordenamiento constitucional a las definiciones de la macroeconomía.

El régimen de banca central es considerado como parte esencial de un conjunto de instituciones de regulación complementaria de las regulaciones del mercado junto con los regímenes de planeación y de presupuesto; también es concebido como correa de transmisión de los proyectos de homogeneización de políticas de regulación económica propiciadas por las instituciones financieras internacionales; esto es, como un instrumento al servicio de la hegemonía del capital financiero en el nuevo orden económico mundial.

Como se aprecia, se trata de un objeto de estudio que suscita mucha controversia. En esta parte del libro se intentará poner énfasis en la dimensión del debate que posee un mayor contenido político y de significación para la construcción del orden neoliberal.

## EL DEBATE TEÓRICO GENERAL

Las tendencias internacionales de la discusión en torno a los regímenes de banca central han estado, sin duda, asociadas al comportamiento de las economías capitalistas, a las políticas de regulación estatal de la actividad económica y, en especial, al papel y el lugar de la política monetaria y cambiaria como uno de los componentes claves de la política económica.

El debate sobre la independencia de la banca central concita un creciente interés en relación con los fenómenos de inflación que se desataron en la década de los setenta a nivel mundial y con los procesos de hiperinflación que se observaron en países de la periferia capitalista, en particular de América Latina, durante la década de los ochenta.

Hasta entonces había predominado un concepto de política económica basado, en buena medida, en la consideración de que el gobierno, mediante políticas expansivas del gasto público, podía enfrentar las tendencias cíclicas de la economía y garantizar unas condiciones relativamente estables de crecimiento y de los niveles de ocupación. En ese contexto, la política monetaria aparecía más bien como subsidiaria de la política fiscal y se constituía en una fuente importante para la intervención activa del Estado mediante la financiación del déficit fiscal a través de la emisión monetaria. También, desde la perspectiva de sus críticos, la política monetaria devenía en instrumento de incidencia sobre los ciclos políticos electorales: mayor tendencia a la expansión en períodos preelectorales y propensión a la contracción en períodos postelectorales; es decir, proclive a un cierto manejo irresponsable, más bien sujeto a las conveniencias políticas antes que a las necesidades técnicas de la regulación.

El esquema regulatorio descansaba, como se aprecia, sobre un supuesto de banca central a la que el gobierno podía acudir –en cualquier circunstancia– para adelantar operaciones de financiación de sus políticas frente a una eventual insuficiencia de recursos. Tal orientación de la política económica resultó útil para el crecimiento económico, la construcción de las instituciones del bienestar y la consolidación del proyecto de Estado social de derecho en los países del capitalismo central, en especial en Europa; empero, al mismo tiempo, contribuyó a la generación de presiones inflacionarias que, mientras fueron “sostenibles” y garantizaron crecimiento y empleo, no estuvieron, en principio, sujetas a grandes controversias (el llamado consenso keynesiano incorporó en la práctica un concepto de sustentabilidad de la política monetaria a través de la inflación “administrada”).

Con el desbordamiento de los procesos inflacionarios en la década de los setenta, acompañados de altos niveles de desocupación, drásticas tendencias recesivas, déficit fiscal y fuertes tendencias al endeudamiento público, así como la activación de los dispositivos de la inestabilidad cambiaria (con el levantamiento de la paridad dólar-oro) y el tránsito hacia un sistema multimonetario de flotación de las tasas de cambio, el esquema regulatorio de corte keynesiano, hasta entonces predominante, hizo crisis, por lo cual la atención de la política económica centrada en el crecimiento, el empleo y el bienestar social se trasladó hacia el control de la inflación, la estabilidad cambiaria y la reducción del déficit fiscal. En ese contexto, resultó de suma utilidad el instrumental teórico suministrado por las teorías

neoliberales de tipo monetarista, en particular las de Milton Friedman, las cuales se convirtieron rápidamente en el nuevo sustento de la política económica e inauguraron una nueva fase histórica de la regulación económica de las economías capitalistas, como se apreció en la primera parte del libro.

Lucas señala que aquella visión que consideraba que la política fiscal tenía una mayor capacidad para regular la actividad productiva “se modificó en los últimos veinte años, cuando recibieron gran preponderancia las teorías monetarias de la Universidad de Chicago y la teoría de las expectativas racionales que presumen que la política monetaria es neutral, en el sentido de que ella afecta el nivel de precios sin alterar la producción y el empleo, y adquieren forma institucional en el banco central autónomo”<sup>52</sup>.

Con base en la teoría cuantitativa del dinero, las tesis monetaristas apreciaron el fenómeno de la inflación como un fenómeno *estrictamente* monetario, que obedecía a la excesiva expansión monetaria por parte del Estado para financiar su déficit fiscal, el cual, por su parte, se originaba en las políticas expansivas del gasto, de tal modo que controlar la inflación implicaba reducir el déficit fiscal y, por tanto, disminuir el gasto público (al menos en los enfoques caracterizados como ortodoxos) y, como es lógico, transitar de una política monetaria expansiva hacia otra de carácter restrictivo<sup>53</sup>.

Las políticas antiinflacionarias surgidas como respuesta a problemas coyunturales de la regulación económica (crisis mundial 74-75) se constituyeron en un soporte clave de las transformaciones estructurales que darían cuerpo a lo que se ha conocido como el proceso de reforma del Estado, a la vez que han permitido desarrollar, en la visión de sus seguidores, un concepto de “seguridad económica”, en el sentido de que la provisión de condiciones monetarias y cambiarias estables generaría ambientes macroeconómicos que reducirían la incertidumbre, aclararían los escenarios de expectativas y facilitarían, por tanto, la toma de decisiones —programadas— por parte de los diversos agentes económicos<sup>54</sup>.

En los países latinoamericanos, si bien hay antecedentes de políticas antiinflacionarias de tipo neoliberal monetarista en los regímenes dictatoriales militares de la década de los setenta, su mayor influencia es apreciable en el marco de los programas de ajuste fiscal que siguieron a la crisis de la deuda y a los procesos hiperinflacionarios de buena parte de la década de los ochenta. Para entonces era mucho más evidente la incidencia de organismos de regulación supranacional como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los diseños de política económica en general y, en particular, de sus enfoques neoliberales de tipo monetarista.

Aunque en sentido estricto se puede aseverar que, para la práctica de políticas monetarias de carácter restrictivo o de políticas antiinflacionarias, no son necesarios diseños institucionales específicos sino que es suficiente la decisión política del gobierno para reducir el gasto y renunciar a su financiación por la vía de la emisión monetaria<sup>55</sup>, lo cierto es que los nuevos enfoques hegemónicos (neoliberales) de política económica se acompañaron de la implantación de una nueva ingeniería institucional en la que la transformación de los regímenes de banca central y la definición de su autonomía frente al gobierno se constituía en

garantía –al menos formal– de políticas eficientes de control monetario y en sustento institucional de la lucha contra la inflación y, por esa vía, de la preservación del valor de la moneda. En esas perspectivas de análisis se consideraba que nuevos arreglos institucionales y nuevas reglas de juego en materia de regulación monetaria contribuirían a dotar a la economía y a los agentes económicos de un ambiente macroeconómico estable, garantizado ahora institucionalmente.

El debate parecía saldado en favor de las tesis que habían sostenido la necesidad de regímenes de banca central autónoma. A ello contribuyeron, por un lado, las valoraciones de la experiencia del *Bundesbank* de la República Federal de Alemania y los estudios empíricos sobre la relación entre inflación y regímenes de autonomía, en los que se demostraba una alta correlación entre control de la inflación y autonomía de la banca central, sobre todo en los países del capitalismo central<sup>56</sup>.

En la mayoría de los países de América Latina se impusieron los regímenes de banca central autónoma a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y, sobre todo, en el primer lustro de los noventa<sup>57</sup>. En algunos casos se incorporaron en el ordenamiento constitucional, en otros, a través de desarrollos legales<sup>58</sup>.

Adoptado el régimen de autonomía, los debates internacionales se desvuelven, entre otros, en los siguientes campos<sup>59</sup>:

Desde el punto de vista político, los regímenes de autonomía han sido examinados en relación con la discusión democrática general. Para sus defensores, la autonomía propicia condiciones para un debate democrático más transparente, en la medida en que sustrae los procesos políticos, en especial los procesos electorales, de la influencia de las emisiones monetarias, e impone disciplina y responsabilidad fiscal; para sus detractores, la autonomía estimula más bien el déficit de democracia en la sociedad, aunque en mayor o menor dependencia de las configuraciones específicas del sistema político; así por ejemplo, en el caso de regímenes presidencialistas, un régimen de banca central autónoma, al tiempo que conduce a un debilitamiento de los poderes presidenciales, puede llevar a que la sociedad sea excluida del debate democrático respecto de la política monetaria.

La preocupación central de quienes observan en la autonomía de la banca central un debilitamiento de la opción democrática consiste en que un campo de decisión tan importante como el de la política monetaria quedaría excluido de la posibilidad de injerencia no sólo desde el gobierno sino desde las diversas formas de expresión de la organización social. Naturalmente, la mayor o menor veracidad de esta aseveración se encuentra en función de los diseños institucionales específicos<sup>60</sup>.

En tales diseños, sobre todo en aquellos en los que se ha constitucionalizado la concepción de “preservación del poder adquisitivo de la moneda” como único propósito y el control inflacionario o la “estabilidad de los precios” se enfrentan exclusivamente con instrumentos monetarios, se considera que se desarrollaría una especie de inmodificabilidad de la política monetaria, lo cual limitaría el debate democrático sobre entendimientos distintos acerca de sus alcances y posibilidades en el conjunto de la política económica.

Desde luego que estos debates se pueden presentar en términos teóricos; la preocupación radica en la perspectiva de sus consecuencias prácticas.

Desde una perspectiva democrática, la construcción de la política económica debe estar abierta a las más diversas opciones, ello con el propósito de escoger aquella que se juzgue más conveniente en esa problemática relación entre la conveniencia política y la conveniencia técnica, por lo cual las definiciones apresuradas y *a priori* del sentido de la política monetaria entendido como preservación del valor de la moneda afectarían sensiblemente esa posibilidad.

Los diseños de autonomía habrían conducido, por otra parte, a una especie de “tabuización” de la política monetaria y a consolidar una noción de “extraterritorialidad” en la política económica en la que pareciera que la política monetaria no es parte integral de la política económica. Como se trata de un campo “reservado” para la junta directiva de la banca central, los gobiernos poco se preocupan por abordar el tema, pues si lo hicieren podrían ser acusados de entrometerse en decisiones de la política que no les corresponden.

En el debate democrático, la noción de autonomía se asocia con lo que ha sido caracterizado como un “poder de impedimento” (*Verbindermacht*)<sup>61</sup>. En efecto, mientras que, en razón del régimen de autonomía, el gobierno o el Congreso no pueden incidir, en principio, sobre las decisiones de política monetaria, las decisiones de la junta de la banca central sí afectan el conjunto de la política económica, lo que en la práctica significa que aquellos programas económicos que se contrapongan al enfoque predominante de la política monetaria tendrán pocas posibilidades de prosperar, o que las visiones alternativas sean desacreditadas o llamadas al fracaso. En últimas, el banco central determina qué es posible y qué no lo es en materia de política económica, en razón de esa especie de “poder de impedimento”<sup>62</sup>.

La noción de autonomía también es cuestionada en el sentido de su alcance tan amplio: primero, por cuanto autonomía implica definir autónomamente qué es preservar el “valor de la moneda” o la “estabilidad de los precios”; segundo, por cuanto autonomía significa definir autónomamente en qué circunstancias se encontraría en peligro el “valor de la moneda” o la “estabilidad de los precios”. Tales definiciones “autónomas” resultan problemáticas cuando en el campo de la teoría económica hay, sin duda, diversas opiniones al respecto.

Como puede apreciarse, en la perspectiva política el debate sobre autonomía está en buena medida referido a la relación entre política y técnica (monetaria). ¿Cómo hacer para “politizar” el debate sobre la política monetaria, esto es, hacer comprensible que se trata de otro campo de configuración de relaciones sociales y de poder que debe ser abordado y discutido por la sociedad, sin que ello signifique la desatención de las consideraciones técnicas que deben acompañar cualquier política monetaria? ¿Qué hacer para superar la tendencia que acompaña a los regímenes de autonomía hacia la tecnificación de la política monetaria, a su conversión en asunto exclusivo de expertos y, por tanto, a la exclusión de las consideraciones provenientes de la sociedad o de los gobiernos?

En el debate sobre la opción democrática, la noción de autonomía de la banca central es vista en términos de una evidente tendencia a reemplazar los dispendiosos, complejos, conflictivos, contradictorios y no exentos de errores procesos democráticos por las competencias especializadas de expertos, a quienes se les otorga una enorme capacidad de dominio sobre el conjunto de la sociedad<sup>63</sup>. La autonomía deviene, en ese sentido, en desconfianza frente a las estructuras democráticas, pudiendo constituirse en un componente más de la consolidación de una visión burocrático-autoritaria del Estado y conduciendo al falso dilema “democracia *versus* expertocracia”.

El asunto se torna más complejo cuando, al tiempo que es apreciable el proceso de autonomización de la banca central respecto de los gobiernos y de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, se observa una fuerte sujeción de ésta a los poderes financieros, sean éstos nacionales o supranacionales, como es el caso del modelo neoliberal. En ese terreno de la discusión, se ponen en evidencia los límites que los procesos de globalización capitalista económica y financiera imponen hoy al debate sobre la banca central y los regímenes de autonomía (en gran medida, se trata de un cuestionamiento impuesto por la realidad a los debates que hoy se desenvuelven en un enfoque nacional estatal).

Cuando se atiende esa nueva dimensión global, el debate en torno a la autonomía de la banca central puede ser examinado en dos dimensiones: primera, en la perspectiva de la comparación de diseños institucionales y de su tendencia a la homogenización, la cual corresponde a visiones del establecimiento o de los organismos de regulación supranacional en las que el régimen de autonomía, en su versión de la misión del control inflacionario, se da por sentado, y en las que lo que se discute son los diseños específicos y su mayor o menor eficacia a partir de la experiencia comparada<sup>64</sup>; segunda, en la perspectiva de un enfoque de los regímenes nacional-estatales, la autonomía es entendida como la concreción institucional de las concepciones de regulación global de las relaciones monetario-financieras diseñadas por organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional en las que el banco central tiende a ser más bien un agente de política global antes que una expresión institucional de la voluntad nacional en el diseño de la política monetaria. Las crisis financieras de los noventa, los desastres económicos y financieros, la quiebra incluso de algunos de estos Estados, como en la reciente experiencia argentina, se asocian a un pensamiento único (neoliberal) dominante en el FMI, en gran medida agenciado a través de los bancos centrales<sup>65</sup>. En este sentido, el debate ha trascendido la problemática de los bancos centrales para abordar el “modelo económico” de conjunto y su soporte doctrinario: el llamado Consenso de Washington.

De manera más precisa, los debates internacionales se han referido, primero que todo, a los *alcances de la autonomía*. A partir del acuerdo básico de que por autonomía se entiende el hecho de “no depender, (de) no estar obligado a acatar órdenes o directrices del gobierno de un Estado, del poder ejecutivo del mismo” (Aguirre, 1997), surgen diversos interrogantes respecto del lugar de la banca central dentro de la organización institucional del Estado social de derecho, en especial, respecto de sus relaciones con los poderes públicos. ¿Cómo

considerar, por ejemplo, ese poder transferido, en un contexto de relaciones de poderes, controles y contrapesos, ahora en manos de la banca central, así como qué límites se le pueden interponer desde la organización institucional del Estado social de derecho?

Esta última inquietud cobra mayor importancia cuando se considera que la definición de autonomía está asociada a las dificultades para delimitar con claridad las fronteras entre la determinación discrecional de la política monetaria, por una parte, y la libertad para la determinación de los medios y procedimientos más adecuados para el logro de un objetivo específico de la política, por la otra. Esto, que podría ser identificado como un problema eminentemente técnico, trasciende en realidad esa esfera para situarse en el terreno de la política.

Las respuestas institucionales hasta ahora conocidas han precisado que, primero, la noción de autonomía no supone independencia frente al Congreso o el órgano legislativo; segundo, el banco central no es rueda suelta en el contexto institucional, sino que debe desarrollar relaciones con el ejecutivo a través de lo que ha dado en caracterizarse como coordinación de su política con la política macroeconómica general; tercero, el banco central está obligado a la rendición de cuentas a la sociedad y a otras autoridades del Estado.

Respecto de los objetivos y de las funciones del banco central, en especial en relación con los propósitos de la política monetaria y la regulación de las tasas de cambio, se puede decir que, en principio, se trata de un campo de discusión aparentemente técnico, pero igualmente de trascendencia política; en especial, es objeto de controversia la definición de objetivos en cuanto preservación del poder adquisitivo de la moneda, cuando este propósito es identificado con el control de la inflación y ésta, por su parte, es definida como un fenómeno esencialmente monetario. En esa visión tenderían a predominar, como ya se dijo, enfoques monetaristas del control inflacionario que, al enfatizar en la regulación de variables monetarias, desatenderían otros factores incidentes sobre el comportamiento de los precios en una economía. De apreciaciones como ésta, y de la definición misma de los principios y los fines del Estado social de derecho, es que surge el debate sobre si el banco central no debería buscar más bien un conjunto de objetivos antes que un objetivo único, en especial en relación con el crecimiento económico y la ocupación.

Por otra parte, en el entendido de que una política de estabilidad monetaria posee aspectos tanto internos como externos, surge la pregunta respecto del *papel de los bancos centrales en la regulación de las tasas de cambio*. La tendencia de la política internacional ha limitado el papel de los bancos centrales en ese sentido, contemplando intervenciones más bien coyunturales en el mercado de divisas o dejando esta materia en manos del poder ejecutivo. Dada la estrecha relación entre las crisis financieras recientes y la libertad en los flujos de capitales, ha resurgido la tesis del control de cambios, la cual, en un debate sobre los objetivos y las funciones de la banca central, cobra, desde luego, la mayor trascendencia, quedando planteado de paso el interrogante sobre las posibilidades reales de regulación económica por parte de la banca central en un contexto de globalización financiera y de definición de las políticas cambiarias en organismos de regulación supranacional.

Ahora bien, en relación con los diseños institucionales específicos, principalmente respecto de la conformación de la junta directiva del banco central, la discusión se ha limitado

a las consideraciones de autonomía, en particular a aquellas relacionadas con el carácter técnico de la junta y las eventuales injerencias del poder ejecutivo sobre ésta, oscilando las posturas entre la “independencia absoluta” (ninguna injerencia ni participación del ejecutivo y una junta completamente técnica) y ciertas formas intermedias que posibilitan la influencia del ejecutivo (en favor de estas últimas se recurre frecuentemente al argumento de que la participación del ejecutivo –generalmente a través del ministro de hacienda– facilitaría la coordinación de las políticas).

Otros campos de discusión internacional se refieren a aspectos operativos y de funcionamiento del banco central, en especial respecto de las funciones del banco frente al sistema financiero privado<sup>66</sup>.

En la perspectiva de esta parte del libro, sin dejar de lado los aspectos técnicos de la banca central, interesa sobre todo la reflexión en torno a lo que podrían considerarse los aspectos políticos del debate. La preocupación central descansa, en ese aspecto, en la concepción de un régimen de banca central que, sin desatender su carácter técnico y especializado, preste atención a las preocupaciones de la sociedad respecto de ciertos propósitos de política acordes con los principios y los fines del Estado social de derecho, y no se constituya en un instrumento más de implantación de las políticas neoliberales.

#### TENDENCIAS DE LA DISCUSIÓN EN COLOMBIA Y PROPUESTAS DE REFORMA

La discusión sobre el papel de la banca central en nuestro país, aunque es tributaria de las tendencias internacionales, posee algunas especificidades que son el resultado de las transformaciones institucionales emprendidas a partir de la expedición de la Constitución de 1991.

En sentido estricto, debe aseverarse que, a lo largo de la última década, el debate se ha concentrado entre los especialistas y académicos pero poco se ha desarrollado en el escenario del Congreso y más bien no ha trascendido a la sociedad, salvo en algunos casos excepcionales, en especial aquellos relacionados con la crisis del sector financiero y del sistema de financiación de vivienda basado en el Upac, los problemas de crecimiento, los niveles de desocupación y subempleo y la situación de la deuda pública.

Si bien se han cuestionado las políticas impulsadas por el Banco de la República en términos de su impacto sobre el conjunto de la actividad económica y de sus efectos sociales, ello ha ocurrido en un terreno que privilegia la disquisición “técnico-económica”. El debate político referido al lugar que ha de ocupar la banca central dentro de un proyecto democrático ha sido más bien débil, por no decir que inexistente. La connotación política de la discusión ha aparecido cuando se ha cuestionado la discrecionalidad de la junta directiva del Banco en la selección de los instrumentos de política para enfrentar situaciones determinadas. Allí se han puesto en evidencia los problemas de una banca central autónoma, que desatiende cualquier tipo de enfoques distintos a los mantenidos por los miembros de la junta, de marcada orientación neoliberal. Más recientemente, en el marco de la crisis económica iniciada al finalizar la década pasada, en asocio con la discusión

general sobre la orientación del modelo económico, se han formulado propuestas de rediseño institucional, en cierta medida enfrentadas, para profundizar el esquema de banca central independiente, para limitarlo en sus alcances o para combatirlo (se trata, desde luego, de una discusión no saldada, discusión que, como es obvio, guarda estrecha relación con la tendencia del proceso económico en general, con la crítica al modelo neoliberal y con las configuraciones mismas del régimen político).

Al examinar de manera taxativa las tendencias del debate en torno al régimen de banca central deben considerarse varios momentos:

El primero de ellos es aquel que se encuentra en relación con el diseño institucional inicial, el cual conduce al examen de los debates del proceso constituyente y del régimen de autonomía finalmente incorporado en la Constitución de 1991. Tal diseño inicial, es completado con la jurisprudencia de la Corte en materia de banca central.

El segundo corresponde a lo que podría definirse como el “debate permanente de política económica”, expresado a lo largo de los últimos trece años, y en el que la problemática de la autonomía —especialmente de carácter técnico— ha ocupado un lugar central.

El tercero, que podría caracterizarse como el “debate de las reformas”, guarda estrecha relación con el balance de la situación económica del país, del papel desempeñado por la banca central y con algunas propuestas de reforma, particularmente de la Misión Alesina.

#### *El debate inicial y los desarrollos jurisprudenciales<sup>67</sup>*

Un momento clave inicial de la discusión se encuentra en el proceso constituyente de 1991, cuando se definió el diseño institucional actual. Allí se expresaron los debates teóricos respecto de la pertinencia o no de un régimen de banca central autónoma, en particular en relación con los efectos económicos y sociales negativos de la inflación. Con respecto a éstos, se consagró expresamente que la preservación de la capacidad adquisitiva de la moneda, a través de la estabilidad en los precios, constituye “de manera simultánea un derecho y un deber de los ciudadanos”<sup>68</sup> y que tal propósito “se encuentra indisolublemente ligado a la naturaleza, las funciones y la autonomía del Banco de la República”<sup>69</sup>.

Como ya se señaló al examinar el debate internacional, ese enfoque, que corresponde a una de las visiones de teoría económica sobre el manejo monetario, se tornó predominante, aún a pesar de que a él se oponen contradictores tanto desde la perspectiva política como desde el campo de la teoría económica.

En la Asamblea Nacional Constituyente influyeron de manera decidida las posturas en favor de la independencia del Banco de la República, por ello se estipuló el régimen de autonomía y se señaló el cometido básico de la preservación del poder adquisitivo de la moneda y se estableció que la junta directiva del Banco es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y que dicha junta no pertenece a ninguna de las ramas del poder público sino que es una institución autónoma frente a ellas (en suma, que se trata de una banca central autónoma que debe luchar contra la inflación)<sup>70</sup>.

Empero, “es indudable que también en el debate constituyente se tuvieron en cuenta algunas de las objeciones de quienes criticaban la propuesta de establecer un banco central totalmente independiente que tuviera como objetivo exclusivo mantener la estabilidad de la moneda”<sup>71</sup>. En ese aspecto, debe destacarse la incorporación de un concepto de “coordinación con la política económica del gobierno”, con lo que queda claro que no se tenía en mente un régimen de banca central con una total autonomía<sup>72</sup>. Por esa razón, la fórmula institucional de la Carta de 1991 representa una fórmula de transacción que ha sido caracterizada como de “regulación intermedia”, la cual daría cuenta de “la peculiaridad del diseño constitucional colombiano”<sup>73</sup>.

Por vía jurisprudencial se han precisado los alcances de la autonomía al definirse como límites “la ley, la coordinación con la política macroeconómica general y el cumplimiento de objetivos de la intervención económica del Estado y de sus deberes sociales”; es decir, se ha precisado que la autonomía “no corresponde al ejercicio de una soberanía monetaria”, “que la autonomía constitucionalmente atribuida a la junta del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia no es absoluta sino relativa, en el sentido de los términos de la Constitución y de la ley” y, por tanto, se estableció que “la Carta consagra límites formales y materiales a la actividad autónoma del Banco para controlar la inflación”<sup>74</sup>.

Dentro de esos límites, han sido objeto de controversia, especialmente por quienes pretenden una autonomía absoluta del Banco de la República<sup>75</sup>, algunos desarrollos jurisprudenciales en los que se ha planteado, entre otros:

Primero: que la autonomía debe ejercerse subordinadamente al plan de desarrollo, pues “los alcances de la independencia del Banco de la República no llegan hasta el punto de que sus decisiones puedan adoptarse al margen de las orientaciones generales de la política económica incorporadas fundamentalmente en el plan nacional de desarrollo, porque si bien el Banco no es un órgano del ejecutivo, es, de todas maneras, un órgano del Estado”<sup>76</sup>.

Segundo, que la autonomía debe ejercerse en “coordinación con la política económica general”, como lo establecen de manera inequívoca las normas que diseñan la estructura y los objetivos del banco central. La Corte Constitucional ha resaltado que “ese mandato de coordinación no fue un aspecto inadvertido o marginal del diseño de la banca central sino que representa uno de los elementos más importantes del debate constituyente sobre la materia”<sup>77</sup>. Por eso se decidió que la junta directiva estuviera presidida por el ministro de Hacienda, “a fin de lograr una estrecha coordinación entre la política monetaria y el manejo de la política fiscal”<sup>78</sup>.

Tercero, que de lo anterior se infiere que el “mandato de la coordinación es fundamental, pues significa que el Banco de la República no puede desarrollar una política monetaria, crediticia y cambiaria que sea indiferente respecto del manejo de otras directrices y tareas a cargo de otras autoridades económicas, en especial del gobierno”<sup>79</sup>.

De otra parte, si se contempla el entendimiento constitucional sobre el Estado, es evidente que no puede haber neutralidad frente a los problemas del desarrollo y del empleo; más bien pudiera decirse que las preocupaciones al respecto corresponden a una

visión de un Estado social de derecho sometido a las condiciones del capitalismo periférico, de tal suerte que una visión de política económica debería apreciarse en esa misma dimensión. Por esa razón, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien el Banco de la República “tiene como función básica preservar el poder adquisitivo de la moneda, no puede sin embargo ser indiferente a los resultados de sus decisiones sobre el empleo y el crecimiento, que explícitamente debe tomar en consideración”. De ahí se deriva la consideración de que la autonomía del banco “se encuentra limitada por el deber de dar cumplimiento a las finalidades constitucionales de la intervención del Estado en la economía”<sup>80</sup>.

En igual sentido, “la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho limita también la autonomía del Banco de la República en su lucha contra la inflación, ya que indica que esa autoridad no puede ser tampoco indiferente con la realización de los fines sociales del Estado”<sup>81</sup>.

Como se ha podido apreciar, la postura de la Corte ha consistido en contribuir al desarrollo del concepto de “regulación intermedia”, que supone que el régimen de banca central no corresponde ni a una institución totalmente independiente, que tiene como finalidad exclusiva el control inflacionario, ni a una institución sujeta a los designios del gobierno con fines múltiples y simultáneos.

Esa postura intermedia del ordenamiento y de su interpretación por vía jurisprudencial a través del llamado activismo constitucional no ha sido satisfactoria ni para los críticos del régimen de independencia de la banca central ni para sus defensores.

### *El debate de política económica*<sup>82</sup>

Más allá del ordenamiento constitucional y legal sobre el Banco de la República, y ubicándonos en las condiciones reales y materiales de la actividad económica y del ejercicio de la actividad reguladora del Estado a través de la política económica, existen posiciones encontradas sobre el papel desempeñado por el banco frente al desarrollo económico del país y al proyecto político del Estado social de derecho.

Tales posiciones remiten parcialmente a los diseños institucionales, pues se han desenvuelto principalmente en el terreno de la teoría económica, en especial respecto de los modelos de regulación y del papel y el lugar de la política monetaria en una economía y en el conjunto de la política económica. Desde luego que también puede aseverarse que los debates en el terreno de la teoría económica guardan relación directa con los diseños institucionales, que a definiciones teóricas determinadas les corresponden también unas instituciones determinadas. Pero las instituciones no pueden ser comprendidas exclusivamente como “reglas de juego” de tipos teóricos ideales sino como expresión de relaciones sociales; esto es, como relaciones de poder y de dominación.

En la experiencia colombiana, el debate sobre el régimen de banca central debe apreciarse en relación con la tendencia del proceso económico de las últimas décadas y con los resultados concretos de la política económica y social. Mientras que los defensores

(neoliberales) del régimen de autonomía muestran como saldo la reducción sensible de los niveles de inflación y una cierta estabilidad de los tipos de cambio, los críticos de tal régimen advierten sobre la agudización de los problemas del crecimiento, el aumento de la desocupación y el incremento de los niveles de pobreza, además de la creciente sujeción de la cuestión económica a los mandatos de los organismos supranacionales de regulación. Ahora bien, si en algo coinciden defensores y críticos es en que unos u otros resultados serían, en gran medida, imputables al régimen de autonomía del Banco de la República.

Las posturas en favor de una política que dé prioridad al control de la inflación han sido sostenidas —desde luego con matices— por los miembros de la junta directiva del Banco de la República, quienes interpretan tal orientación como expresión lógica del mandato constitucional y legal en esa materia. A lo largo de la última década, salvo situaciones contadas, puede igualmente aseverarse que, en lo esencial, ha habido una identidad de criterios entre los propósitos de política del banco y aquellos del gobierno (caracterizados como liberales a lo largo del libro). Ello resulta del hecho de que las decisiones fundamentales de la política económica han estado ligadas a acuerdos extendidos con organismos de regulación supranacional, más recientemente con el Fondo Monetario Internacional<sup>83</sup>, los cuales obligan, en gran medida, a una vinculación de todas las instituciones del Estado en torno a los propósitos pactados.

A partir de tales acuerdos se puede afirmar que la política de estabilidad monetaria y cambiaria se ha visto reforzada por la política de ajuste fiscal, o que la política de ajuste fiscal se ha constituido en condición para sacar adelante las metas en el campo monetario y cambiario. En ese contexto, el manejo de los recursos de emisión y de las tasas de interés ha ocupado un lugar central (en particular se ha considerado que, en la medida en que el régimen de banca central actual establece límites al otorgamiento de créditos por parte del Banco de la República al gobierno<sup>84</sup>, ello obligaría a una mayor disciplina fiscal).

El cumplimiento de metas de inflación y de tasa de cambio constituiría una especie de blindaje a la economía, pues le proveería de unas condiciones de “seguridad económica” que ajustarían expectativas al alza, estimularían el ahorro y, por consiguiente, la inversión y el empleo, además de garantizar un permanente flujo de recursos financieros, estimulado por los buenos registros de las calificadoras internacional de riesgo; es decir, del control inflacionario se desprendería una especie de círculo virtuoso que, si bien en el corto plazo puede acentuar tendencias recesivas, en razón de los necesarios ajustes, en el mediano y en el largo plazo generaría condiciones por demás óptimas.

Esta postura, coincidente con las tesis liberales, es objeto de debate por quienes consideran que el énfasis puesto en la política monetaria sería insuficiente como mecanismo de regulación de la economía y pregonan una política económica más acorde con las circunstancias específicas del ciclo económico, en la cual un concepto de activismo de la política monetaria y de la política fiscal podría enfrentar las tendencias recesivas y el aumento de la desocupación<sup>85</sup>. El carácter “activo” de la política resulta de la crítica al enfoque neoclásico predominante en las políticas del banco, en las que se consideraría una condición neutral de la política monetaria, en cuanto ésta incidiría sobre el nivel de precios, sin afectar necesariamente la producción y el empleo; por ello, esta postura recomienda el uso de

recursos de emisión para operaciones de financiamiento del sector público y del sector privado si con ello se contribuye al crecimiento económico y a la generación de empleo.

En un terreno cercano a este planteamiento, la crítica al régimen de banca central consiste en que éste habría potenciado el negocio y la especulación financiera y habría propiciado una tendencia al deterioro de las finanzas del Estado, en la medida en que impondría la búsqueda de recursos de financiación –que antes eran provistos por la emisión monetaria– en el mercado de capitales (“a la par que se le cierra al gobierno el acceso a los recursos de emisión monetaria, se abre esta posibilidad al sistema financiero privado”<sup>86</sup>).

Estas posturas, presentadas muy brevemente, se han expresado, por ejemplo, en relación con la problemática del persistente déficit fiscal y la situación de recesión económica por la que ha atravesado el país en los últimos años: “para la mayoría de los miembros de la junta del Banco de la República, el problema del financiamiento del déficit fiscal es asunto que no les incumbe, porque su responsabilidad es el manejo monetario y cambiario, (así como) darle liquidez al mercado”<sup>87</sup>. Esta postura va de la mano con la tesis neoliberal de profundización del “ajuste fiscal” mediante el aumento de los impuestos y la reducción del gasto público; en contraposición a ella se encuentran quienes mantienen la tesis de que tal orientación de la política por parte del Banco le ocasiona un grave daño a la economía; por tal razón han propuesto que el Banco le preste dinero al gobierno para financiar los planes de inversión pública: “la plata que preste el Banco de la República debe hacerse para fines productivos, es decir, que se emplee para estimular la inversión. Así se reactivaría el empleo y, de contera, la demanda, lo que generaría un círculo virtuoso en la economía y estimularía la reactivación”<sup>88</sup> (hoy, en cierta medida, los debates poseen ingredientes similares, aunque se han articulado en torno a la problemática del endeudamiento público). Más recientemente, en el primer semestre de 2004, la discusión de política económica se adelantó en relación con la política de administración de las reservas internacionales por parte del Banco de la República. De nuevo, los críticos de la orientación neoliberal de la junta han advertido sobre un manejo que privilegia los intereses del capital financiero internacional, al tiempo que desatiende alternativas más favorables para los intereses del país (mientras que el gobierno paga por sus bonos de deuda una tasa de interés de cerca del 13%, las reservas –colocadas en los mercados internacionales– no rinden más del 1%).

Por último, encontramos la tesis de que habría “salidas institucionales más eficientes y refinadas” que trascienden el debate protagonizado en torno a la banca central: “las políticas monetarias y fiscales activas podrían ser sustituidas en todo o en parte por otras políticas” (con la aclaración de que “una sustitución no es idéntica” a una eliminación)<sup>89</sup>.

### *El debate sobre las reformas al régimen de banca central*

El debate sobre las reformas al régimen de banca central se ha acentuado durante los últimos años, en especial en relación con la agudización de las tendencias recesivas de la economía, con el deterioro de la situación de endeudamiento público, con el aumento del

desempleo a una tasa que bordea el 18%, con el incremento del subempleo a niveles cercanos al 30%, y con el pobrísimo balance en materia social, que registra un crecimiento de los índices de pobreza —después de haberse implantado el Estado social de derecho— que ya se acerca al 68% de la población. En el terreno exclusivamente doctrinario, tal debate se debe, en gran medida, a la publicación del informe de la Misión Alesina<sup>90</sup>, aunque debe señalarse que propuestas similares a las de esta misión, por cierto poco comentadas, se encontraban consignadas en un estudio del Departamento Nacional de Planeación acerca de los posibles arreglos institucionales al interior de las entidades macroeconómicas<sup>91</sup>.

En el debate de las reformas al régimen de banca central se aprecian, actualmente, al menos cuatro posiciones principales:

En primer lugar se encuentran quienes propugnan por una profundización del régimen de autonomía hacia una autonomía casi absoluta, que Homero Cuevas ha calificado acertadamente como de “autonomía extrema”<sup>92</sup>. Las propuestas de reforma en este sentido —desde luego con matices diversos— están sustentadas en el ya comentado estudio de Sandoval, en los documentos de la Misión Alesina (“la propuesta técnica más radical hasta ahora formulada sobre la autonomía del banco central en Colombia”<sup>93</sup>) y en los trabajos de Salomón Kalmanovitz.

En segundo lugar se encuentran quienes consideran que el diseño institucional actual es suficientemente adecuado, aunque pudiera ser objeto de optimización a través del perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación con la política macroeconómica general. En este campo se encuentran los trabajos de Sergio Clavijo<sup>94</sup> y, con un enfoque distinto, de Antonio Hernández<sup>95</sup>.

En tercer lugar se encuentran quienes consideran que el régimen de autonomía de la banca central debe ser objeto de restricción o incluso de reversión. En este terreno están los planteamientos de Sarmiento Palacio<sup>96</sup> o de Álvarez, entre otros<sup>97</sup> (en estos trabajos, la problemática de la banca central es abordada como parte del debate en torno al modelo económico).

En sentido estricto, tales trabajos podrían considerarse, en cuarto lugar, como parte de las posturas que se preguntan si acaso vale la pena otorgarle tanta atención a la banca central autónoma, o si el problema sería más bien del sistema de instituciones o del modelo económico en su conjunto<sup>98</sup>.

### *La profundización de la autonomía*

Las tesis en favor de una profundización de la autonomía de la banca central parten de una valoración positiva del diseño institucional existente, el cual habría arrojado resultados favorables pero insuficientes en materia de control inflacionario y de estabilidad cambiaria y habría contribuido a una mayor disciplina fiscal. Tales resultados, empero, pudieran ser mejores si existiera un régimen verdaderamente autónomo y sin limitaciones.

Es en ese sentido en el que se orienta el siguiente planteamiento de Kalmanovitz: “Es aparente que la independencia del banco central colombiano es real pero limitada. La alta rotación de sus directores hace que la composición de la junta refleje con demasiada rapidez el sentir del electorado y el sesgo ideológico por el que se incline el gobierno. La presencia y presidencia del ministro de Hacienda en la junta directiva refuerza el curso de la política en sus deliberaciones, lo cual, unido a la consideración anterior, explica en buena parte por qué la inflación no bajó en Colombia más rápidamente durante los noventa”<sup>99</sup> (a ello habría que agregar que algunos fallos de la Corte Constitucional habrían limitado adicionalmente la independencia del Banco de la República<sup>100</sup>).

En el campo de quienes propugnan por la profundización de la autonomía, la preocupación central descansa sobre los mecanismos que pudieran garantizar una real independencia de la banca central. Para la Misión Alesina esa garantía se encuentra en tres pilares: “una relación a ‘una distancia prudente’ entre los funcionarios del gobierno y los banqueros centrales, procedimientos apropiados de designación de los miembros del banco central, y un mandato claro para este banco”<sup>101</sup>.

En tanto que, en el caso colombiano, el diseño institucional actual no asegura esos pilares, la tendencia de reforma tendría que encauzarse justamente hacia la garantizaci6n de esos pilares. La noci6n de “mandato claro” se refiere a la superaci6n –en la visi6n de la Misión Alesina– de la confusi6n institucional con respecto de los objetivos de la políti­ca monetaria y del banco central, la cual resultaría de la reforma de 1991 que contiene “una conjunci6n de dos visiones: una que favorece incondicionalmente la idea de independencia del banco central, y otra que apoya la intervenci6n y el control del gobierno, especialmente en la políti­ca cambiaria”<sup>102</sup> (tal confusi6n se expresaría, además, en varias sentencias de la Corte Constitucional en materia de banca central<sup>103</sup>).

De ese diagnóstico es lógico suponer, como lo señala la Misión Alesina, que “el núcleo de nuestras propuestas es eliminar la ‘confusi6n’ que rodea la posici6n institucional del Banco de la República y su mandato. El propósito es reformar la ley del banco central con miras a hacer de este último una instituci6n a la cual el gobierno delegue el objetivo de mantener la inflaci6n bajo control y supervisar la estabilidad financiera del paí­”<sup>104</sup>.

El “mandato claro” consiste en mantener la inflaci6n bajo control<sup>105</sup>, supeditando “todos los demás objetivos posibles ante tal objetivo especial”, y, además, “en ejercer un control total sobre la políti­ca cambiaria y la regulaci6n del sector financiero”<sup>106</sup>, desde luego con el correspondiente cerrojo jurídico.

En 1997 se había formulado una propuesta similar; el “mandato claro” del que habló la Misión Alesina era definido entonces como el “contrato macroeconómico”. Dentro de las propuestas sobre programaci6n macroeconómica se señalaba que “el mecanismo más creí­ble para reducir la inflaci6n y mejorar la estabilidad de la economí­a es delegar en la junta directiva del Banco de la República la responsabilidad total por la ejecuci6n del contrato macroeconómico”. Para ese propósito se contemplaba, entre otros, una acci6n de “encerramiento” constitucional o legal, con el fin de limitar el monto del déficit fiscal a

un valor que no excediese un porcentaje determinado del producto interno bruto (0,5% o 1%) durante un periodo de unos diez años<sup>107</sup>.

Los otros dos pilares de la independencia de la banca central se garantizarían con una junta más pequeña “con un papel fuerte para el presidente y sin participación del gobierno” y haciendo de la junta “un comité estable, que no pueda ser cambiado muy frecuentemente ni demasiado influenciado por un único gobierno”. Para lo primero, sería necesaria la salida del ministro de Hacienda de la junta y una reducción del número actual de miembros a tres, más el presidente, quién tendría doble voto en caso de empate; para lo segundo, se debería alargar el período de los miembros de la junta a siete años, instituir un sistema alternado de nombramientos con menor capacidad de injerencia del ejecutivo para cambiar la composición de la junta y fijar restricciones a la designación —no se permitiría, por ejemplo, designar presidente o miembros de la junta que integraran el ejecutivo o que hubiesen servido a la administración durante los dos últimos años—<sup>108</sup> (también en este punto, el estudio de Sandoval de 1997 para el DNP había hecho propuestas similares<sup>109</sup>).

Por otra parte, la propuesta de la Misión Alesina de elegir a los miembros de la junta directiva del Banco de la República a través del Congreso de la República merece especial atención, dada su importancia en el marco de un debate de democratización, pues pareciera, en todo caso, contradictoria con su propuesta de independencia absoluta de la banca central.

### *El perfeccionamiento de la coordinación*

Quienes en el debate actual mantienen la tesis de perfeccionar los mecanismos de coordinación de las políticas del Banco con la política macroeconómica general, asumen, como parte central de su posición, la defensa de la autonomía. La diferencia frente a quienes consideran un régimen de autonomía extrema consiste en que ésta es vista como una extrapolación mecánica innecesaria que parte de las experiencias de otros países. La tesis que aquí se mantiene radica en que la coordinación no es opuesta a la política de control de la inflación, sino un mecanismo necesario y complementario<sup>110</sup>.

Los argumentos en favor de la coordinación resultan de que las prioridades en la discusión, antes que en el ámbito de la reforma, se encontrarían, más bien, “en materia de correctivos estructurales (que) deben concentrarse en los delicados aspectos fiscales”, razón por la cual, “el ejecutivo y el Banco deben continuar mejorando sus esquemas de coordinación, sin necesidad de recurrir a nuevos cambios constitucionales”<sup>111</sup>. En este aspecto es claro el distanciamiento frente a las propuestas de la Misión Alesina que, como se veía, juzgan que la figura de la “coordinación” es un factor de la “confusión institucional” que habría que superar.

Por otra parte, en este enfoque se considera que “el análisis sobre objetivos y organización (del Banco) permite concluir que, en la práctica, la forma concreta y sistemática de la coordinación entre el ejecutivo y el banco central resulta más importante que la adición de otros objetivos constitucionales para el banco central”<sup>112</sup>, postura frente a la cual está la de

quienes consideran que los objetivos del Banco deberían incorporar propósitos de crecimiento o de generación de empleo<sup>113</sup>.

Al tiempo que sustenta la tesis de la coordinación, Clavijo anota que los diversos fallos de la Corte disminuirían la autonomía del Banco e invadirían funciones hasta ahora claramente reservadas al Congreso: “esta situación resulta bastante paradójica frente las supuestas amenazas que para algunos economistas representa la presencia del ministro de Hacienda en la junta directiva del Banco de la República”<sup>114</sup> (las preocupaciones por las restricciones de la autonomía se explicarían más por el activismo constitucional que por las eventuales injerencias del ejecutivo).

Como corolario de lo anterior, en esta perspectiva de análisis no se considera necesario proveer cambios en la composición de la junta directiva del Banco, pues “el número actual de siete miembros (incluyendo al ministro de Hacienda y al gerente) resulta adecuado para el logro de una amplia representación partidista, regional e ideológica”<sup>115</sup>.

Con ciertos matices que es conveniente destacar, Hernández asume igualmente la defensa de un régimen de autonomía de la banca central complementado con la coordinación. Para él, el Banco de la República habría sido instituido como una institución autónoma frente al gobierno, lo cual fue modificado con la expedición del decreto 756 de 1951, el cual estableció que el Banco “realizaría una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular las condiciones propicias para el desarrollo de la economía colombiana”; de esa forma, una institución inicialmente concebida como “el banco central de emisión y de control monetario, quedó convertida en un banco de crédito que seleccionó y financió proyectos de inversión de una manera similar a como lo hacen los intermediarios financieros que no tienen la responsabilidad ni la prerrogativa de emitir primariamente el dinero”<sup>116</sup>, esquema que habría sido superado justamente con el régimen de 1991, al cercenarse la función crediticia del Banco<sup>117</sup> (en tal disposición, Hernández aprecia “el cambio más sustancial que en materia institucional introdujo la Constitución de 1991”<sup>118</sup>).

Este argumento sirve para señalar los límites del documento de la Misión Alesina, el cual se habría concentrado en las relaciones entre la banca central y los demás poderes públicos y, sobre todo, en enfrentar las propuestas de reforma al régimen del Banco de la República, que casi en su totalidad estarían encaminadas “a restablecer el régimen de 1951, es decir, el de un banco central que emita para, por ese medio, favorecer ciertos sectores de la vida nacional con el reparto del señoreaje o, lo que es peor, con la asignación *ad hoc* del impuesto inflacionario. Proponiéndoselo o no, eso es lo que se persigue cuando se propone que el Banco de la República emita para financiar a los contratistas de obras públicas, para reestructurar la deuda empresarial privada o la deuda privada en general, para pagar el seguro de desempleo, para construir vivienda de interés social, para abaratar el costo de la deuda pública, para lograr la paz, para reducir el desempleo o para cualquier otro propósito que se juzgue meritorio”<sup>119</sup>. Como se aprecia, se trata, en gran medida, de las propuestas sostenidas por quienes abogan por una redefinición de la política monetaria y por un nuevo diseño institucional del banco central, tendiente a limitar su autonomía o a sustentar, en circunstancias coyunturales, su dependencia frente al ejecutivo.

Con relación a ciertos aspectos específicos del debate en torno a la reforma del Banco de la República, se comparte la tesis de ampliar el período institucional a siete años y que “el mecanismo de selección haga que el término de los períodos individuales sea independiente de la voluntad del poder ejecutivo”, contravirtiendo de esta manera la propuesta de la Misión Alesina de que sea el Congreso quien elija a los miembros de la junta, aunque se respalda la idea de una reducción de los miembros de la Junta (diferenciando en el número: cinco), se considera que el gerente del banco debería ser apenas su vocero y no un miembro con voz y voto y se sostiene la idea de que el ministro de Hacienda haga parte de la junta<sup>120</sup>.

En suma, Hernández sintetiza su posición respecto del debate sobre las reformas al régimen de banca central así: “A mi me parece que lo intangible, sobre la organización institucional del Banco de la República, son solamente dos principios. El primero de ellos señala que el Banco no debería ser, nunca más, una institución dispensadora de beneficios a los particulares; el segundo nos enseña que el gobierno, aun si en gracia de discusión se incluyen algunos recursos de emisión monetaria, tiene restricciones para financiar el gasto. El resto es discutible, todo es analizable, todo es conversable”<sup>121</sup>.

#### *Entre la autonomía restringida y la dependencia*

Los argumentos en favor de una revisión del régimen de autonomía de la banca central tienen como soporte principal el análisis del impacto de la política monetaria sobre el conjunto de la política económica y social y sobre el comportamiento mismo de la economía. Dichos argumentos, en sentido estricto, asumen una posición crítica frente al modelo económico, el cual es caracterizado, en consonancia con el pensamiento dominante en la teoría y la política económica, como neoliberal.

Dentro de estos argumentos, el balance del desempeño de la banca central autónoma —a diferencia de lo que opinan sus defensores— es considerado insatisfactorio, pues “las economías se han visto expuestas a fluctuaciones mayores y más persistentes y, lo que es peor, las recesiones se han hecho más profundas y duraderas”<sup>122</sup>.

La explicación para tal situación se encuentra en el diseño del régimen de banca central, que concibe la política monetaria en forma aislada, impone la financiación del déficit fiscal en el mercado de capitales y obliga a la adopción de tasas de cambio flexibles. Ello adquiere mayor importancia en las condiciones de países en los que la efectividad de la política monetaria es menor (por la baja sensibilidad del ahorro y la inversión); esto es, donde “los movimientos de la tasa de interés son insuficientes para moderar las fluctuaciones del producto nacional y del ingreso”. En tales condiciones sería necesario replantear la vieja discusión entre política monetaria y política fiscal en el sentido de subsanar la debilidad de la primera con el carácter activo de la segunda.

En el caso colombiano, Sarmiento Palacio considera que “las reformas de los últimos diez años favorecieron una política macroeconómica fundamentada en la tasa de interés.

Principalmente porque el marco institucional del banco central autónomo propiciaba el manejo de la política monetaria independientemente del resto de la política económica. Así, el Banco de la República imponía la política macroeconómica independientemente de la política fiscal. Para tal efecto, se estipulaba la financiación del déficit fiscal con la colocación de títulos de ahorro en el mercado de capitales<sup>123</sup>.

La política macroeconómica se ha centrado justamente en la reducción de la inflación: “en la práctica, estamos ante un sistema que opera sobre un instrumento: la tasa de interés, y un objetivo: la inflación”<sup>124</sup>; haciendo que otras consideraciones de política económica quedan desatendidas o relegadas a un segundo plano. Con ese diseño de política, el banco central estaría en condiciones de neutralizar o limitar la efectividad de la política fiscal expansiva, incluso de invertirla, mediante la elevación de la tasa de interés<sup>125</sup>. Ello cuando, desde una postura hoy considerada hereje en el marco del pensamiento dominante, Sarmiento aboga por una financiación del déficit fiscal mediante recursos de emisión.

El dictamen final de Sarmiento sobre el régimen actual de banca central es bastante crítico: “se trata de una criatura que reduce la inflación a costa de la producción y el empleo y carece de medios para estimular la producción y el empleo. La organización del Banco no sólo es inadecuada para conciliar la estabilidad y el crecimiento, sino que es un freno permanente a la actividad productiva”<sup>126</sup>.

De ese dictamen se pueden inferir los propósitos de una política de reforma del régimen de banca central en el sentido de que los gobiernos estén “en capacidad de conciliar la estabilidad y el crecimiento económico y el empleo. Adicionalmente (que queden investidos) de poderes para estimular la economía y superar los ciclos recesivos”<sup>127</sup>. De acuerdo con ello, “las reformas del Banco de la República tendrían que ser orientadas a ampliar los objetivos, fortalecer la capacidad de regulación y facilitar la coordinación con el resto de la política económica. Lo primero sería establecer como funciones generales del Banco la estabilidad de precios, la producción y el empleo. Segundo, es indispensable replantear el control monetario por el conducto exclusivo de la tasa de interés. El Banco de la República debe tener amplias facultades para actuar en forma directa en la emisión mediante la asignación del crédito al gobierno y al sector privado para objetivos específicos, como serían la generación de empleo y la promoción de sectores prioritarios. Tercero, es necesario reducir el predominio del Banco de la República sobre la política fiscal. Las dos políticas deben enmarcarse y coordinarse dentro de los lineamientos generales del manejo económico dictado por el gobierno al más alto nivel. Por último, habría que avanzar hacia un sistema de cambio fijo ajustable de acuerdo con las condiciones de la economía”<sup>128</sup>.

Como se aprecia, se trata de una propuesta que plantea múltiples objetivos (no sólo la estabilidad de precios), tiende a restablecer la opción de financiamiento del gobierno y del sector privado en función de propósitos específicos, considera la coordinación de la política monetaria con la política fiscal y desarrolla una idea de banca dependiente en la medida en que las políticas deben atender los lineamientos dictados por el gobierno al más alto nivel.

En la misma perspectiva de crítica al régimen de banca central emanado de la Constitución de 1991 se encuentran los planteamientos de Álvarez. Para este autor, la tecnocracia del

Banco de la República –junto a la del Ministerio de Hacienda– se constituye en un instrumento de transmisión de la hegemonía del capital financiero internacional y de sus determinaciones de política, “en evidente (¿mal?) uso de las prerrogativas legales, pues son asombrosamente autónomos de la estructura y la realidad social colombiana –y sus pulsos políticos– y dependientes ideológicamente de una cierta ortodoxia internacional ultraliberal”<sup>129</sup>.

En este enfoque, el régimen de autonomía de la banca central es apreciado como parte del proceso de la desregulación financiera, la cual acompaña el proyecto político del neoliberalismo (cuya formulación más notable se encuentra en el Consenso de Washington); por ello se asevera que “la autonomía defiende a capa y espada el capital especulativo (nacional e internacional) para que circule con libertad por los mercados nacionales”, que “la prohibición legal de emplear la emisión y el crédito directo al Estado completa el nuevo cuadro regulatorio de las finanzas públicas” y que “las altas tasas de interés, instituidas con la idea de control al consumo y la inflación, atraen ciertamente capitales especulativos internacionales pero empeoran las finazas del Estado”<sup>130</sup>.

En suma, se trata de una crítica al régimen de banca central por cuanto lo considera como un instrumento de la globalización capitalista económica y financiera. Una reforma a dicho régimen la apreciaría Álvarez en el sentido de la recuperación de la soberanía nacional en materia de política económica.

En otro plano de la discusión, Cuevas cuestiona la noción misma de autonomía, en una postura que sugiere superar el sentido jurídico-formal que se le ha dado al término y, en buena medida, a la discusión: “es necesario dejar a un lado la ingenua pretensión, o la pretensión de ingenuidad, en el sentido de que la institución con el poder para distribuir los enormes beneficios del bien público constituido por el dinero y la fiducia puede ser aislada de la fuerzas sociales. Quizá pueda imaginarse un banco central en Colombia autónomo del poder legislativo y hasta del ejecutivo, pero no existen bancos autónomos de los intereses sociales, los cuales por fortuna no son homogéneos”<sup>131</sup> (el contraste con los enfoques “técnicos” de la autonomía es evidente, aunque, desde luego, no se desconoce una cierta experticia en el cumplimiento de la funciones del Banco, pero no duda en afirmar que, ante todo, se está en presencia de una institución del y para el ejercicio de la política).

Un enfoque como el de Cuevas permite un mejor acercamiento al debate político sobre el régimen de banca central, pues contribuye a afirmar que los diseños institucionales específicos, además de ser expresivos de relaciones e intereses sociales, guardan estrecha relación con el debate democrático y son, en esencia, debates políticos; de ahí que Cuevas considere que le “parece más transparente reconocer la posibilidad de expresión de diversos intereses en la junta directiva” del Banco de la República, que no le parece “conveniente disminuir el número de sus miembros hasta el punto en que se reduzcan de manera crítica las posibilidades de representación” y, aún menos, “los esfuerzos para perpetuar el balance político de un momento, echando cerrojo en la puerta de entrada de los derechos de las opciones políticas diferentes, ya sea a través de normas constitucionales o de la prolongación en la inamovilidad de sus miembros”<sup>132</sup> (afirmaciones hechas al comentar las propuestas de la Misión Alesina).

Por último, debe destacarse que, en los debates sobre la autonomía de la banca central, tanto desde la perspectiva de sus defensores como de sus contradictores, existe la tendencia a sobrevalorar el papel de la banca en la regulación económica. Probablemente otras fuerzas económicas están señalando con mayor contundencia los destinos del proceso económico y de la política económica. En ese sentido, el debate tiende a superar visiones estrechas para situarse en el examen de la política económica en su conjunto, del modelo económico y de las transformaciones capitalistas<sup>133</sup>, como se ha mostrado en otros apartes de este trabajo.

En el contexto político actual, y situados en un terreno marcadamente institucional, el debate sobre el régimen de banca central pasa por la disyuntiva entre la profundización de un proyecto de Estado social y democrático de derecho –como fórmula política del constitucionalismo social– o su reversión hacia un Estado que protege más bien el patrimonio y los derechos de propiedad antes que los derechos fundamentales. El diseño depende de lo que se piense del proyecto de Estado.

En el caso colombiano, dadas las tentaciones actuales de construir un Estado burocrático autoritario como instrumento expedito para resolver los problemas de la sociedad por el camino de la guerra, convendría – para ese proyecto- más un régimen de banca central totalmente independiente, pues éste contribuiría a reforzar la política de ajuste fiscal, la cual, al tiempo que reduce recursos para cumplir con las tareas del Estado social de derecho, libera otros para fortalecer un concepto de seguridad democrática, en gran medida inspirado todavía en las tesis de la seguridad nacional, así como para mantener un clima favorable que garantice los flujos de capitales que permitan la financiación que no se puede dar a través de la emisión monetaria (es decir, pagar la deuda para mantener las fuentes de endeudamiento).

Por otra parte, cualquier esquema que se presente de banca central no está exento de los problemas monetario-financieros a nivel internacional, ni puede sustraerse del debate en torno al orden económico mundial. También aquí se plantea la disyuntiva de si se avanza hacia un tipo de regulación expresiva de las tendencias regulatorias supranacionales –a través de la consolidación de estatutos de libertad económica en el comercio, la inversión los servicios y los flujos de capitales; es decir, hacia regímenes que propician la desregulación estatal– o si se establecen controles a los movimientos de capitales, de mercancías y de servicios.

En el caso colombiano no debe ser dejado de lado el compromiso asumido por los últimos gobiernos –y ratificado por el de Uribe Vélez– de hacer parte del proyecto del Alca y, más recientemente, de “negociar” un tratado de libre comercio con Estados Unidos, como se apreció en la segunda parte del libro. En esa perspectiva, es de presumir que se acentuarán los debates en torno a una pretendida homogeneización de las políticas económicas, que en el campo monetario y cambiario están asociadas al debate sobre la pertinencia o no de la dolarización de la economía o del establecimiento de regímenes de paridad (pese a los evidentes fracasos que ya se han registrado en América Latina). En ese contexto, como es obvio, se modificarían sustancialmente los escenarios de un régimen de banca central autónoma respecto de lo que éste es actualmente. Allí surgiría, incluso, la pregunta acerca de la posibilidad

real de regímenes de autonomía y la cuestión sobre cómo concebir la relación de los “bancos estatales” con la Reserva Federal de Estados Unidos.

Lo que parece vislumbrarse, por ahora, es que el camino del Alca no se asemeja al esquema de unión monetaria de la Unión europea, pues aquí, en estos países, la tendencia estaría encaminada, en el largo plazo, más bien hacia la adopción de la moneda de Estados Unidos, apreciación que se pone sobre la mesa partiendo del hecho de que el horizonte es, en cierta medida, especulativo, pues sus escenarios posibles aún no han sido completamente prefigurados.

#### NOTAS DE LA TERCERA PARTE

<sup>1</sup> Dicho *intelecto* tiene a su disposición los más importantes medios masivos de comunicación (incluidas las revistas y publicaciones especializadas en asuntos económicos).

<sup>2</sup> Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), *La revolución pacífica. Plan nacional de desarrollo*, Bogotá, pp. 611-612.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, José Antonio Ocampo Gaviria (1995), “La estrategia económica y social del plan de desarrollo”, en Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1995), *El salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, Bogotá, pp. xxi-xxxv.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pp. xxii-xxiii.

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. xxii.

<sup>6</sup> Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1998), *Plan nacional de desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Santafé de Bogotá, p. 3.

<sup>7</sup> Véase, Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (2002), *Bases del plan nacional de desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, D.C.

<sup>8</sup> Se ha hecho una selección de citas textuales de algunos aspectos de los planes de desarrollo con el único propósito de ilustrar sobre los matices de conceptualización.

<sup>9</sup> La inconstitucionalidad de esta ley del plan obligó al gobierno de Pastrana a tramitar una amplia gama de leyes de carácter ordinario, para –por esa vía– poder llevar a cabo los propósitos del *Cambio para construir la paz*. “Se cayó el plan jurídico, pero el plan mental continúa”, dijo el entonces director del Departamento Nacional de Planeación, Juan Carlos Echeverri.

<sup>10</sup> Aunque la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los alcances de la ley del plan (por ejemplo, C 557-2000), no lo ha hecho de manera expresa en relación con la “materia específica” de la ley, pese a que, por ejemplo, la ley 508 de 1999 había sido demandada, alegándose –entre otras– el desconocimiento de la unidad de materia, a pesar de lo cual el fallo sobre la inconstitucionalidad de esa ley se basó en los vicios de procedimiento (ver la sentencia citada).

<sup>11</sup> *Hacia un Estado comunitario*, op. cit., p. 81.

<sup>12</sup> Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas (1997), *El saneamiento fiscal. Un compromiso de la sociedad*, Santafé de Bogotá.

<sup>13</sup> Este último ya había sido objeto de duras críticas por parte de los tecnócratas neoliberales del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por los miembros de la junta directiva del Banco de la República.

<sup>14</sup> Esta aseveración también es válida respecto de los proyectos de adición presupuestal. Después de los drásticos ajustes selectivos de los proyectos de presupuesto aprobados en las leyes del presupuesto, las adiciones presupuestales dieron “rienda suelta” al gasto público, especialmente en el rubro de defensa y seguridad.

<sup>15</sup> El referente de análisis son los proyectos de presupuesto del período observado. Aunque un análisis más exhaustivo hubiera demandado incorporar el estudio de los debates en el Congreso, éstos no fueron incluidos en el estudio dada la identidad de principios que existe entre los propósitos de política del ejecutivo y las mayorías, generalmente subordinadas a tales propósitos, en el Congreso. Tal identidad es producto en gran medida de los rasgos clientelistas y corruptos que aún posee el régimen político. En diferentes documentos y ocasiones se han denunciado los procedimientos de negociación entre el ejecutivo y el legislativo para sacar adelante las leyes del plan o los presupuestos presentados al Congreso.

<sup>16</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1991”.

<sup>17</sup> Véase, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1992”.

<sup>18</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1992”, p. XXIII.

<sup>19</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1993”, p. 10.

<sup>20</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1993”.

<sup>21</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1994”, p. III.

<sup>22</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1995”.

<sup>23</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1996”, p. IX.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1997”, p. XVII.

<sup>26</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto del presupuesto general de la nación 1997”, p. XIX.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup>Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 1998",

<sup>29</sup>Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 1998", p. XXXIX).

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. XXII

<sup>31</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 1999", p. XI.

<sup>32</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 1999", p. XXVIII.

<sup>33</sup>Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 2000", p. 13.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 44.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 97.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>38</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 2001", p. 26.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>40</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Proyecto del presupuesto general de la nación 2001", p. 42. En ese momento, en consonancia con los mandatos del FMI, se tuvo la intención de imponer una reforma tributaria territorial que reforzara la generación de recursos propios por parte de los entes territoriales. A la postre, sólo se aprobaría el acto legislativo 01 de 2001, que reformó el régimen de transferencias.

<sup>41</sup> *Ibíd.* A la fecha, de estos propósitos sólo se encuentra pendiente la reforma de la ley 30 de 1992 y una nueva reforma pensional que elimine los regímenes especiales. Respecto de lo primero, en el plan de desarrollo "Hacia un Estado comunitario" y en los presupuestos de 2003 y 2004 se han introducido cláusulas de eficiencia y "racionalización" del gasto en las universidades públicas.

<sup>42</sup> Al respecto, ver en especial las sentencias C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003.

<sup>43</sup> Todo indica que tal acuerdo se renovará en 2004, al menos por otros dos años.

<sup>44</sup> Por ejemplo, la sobretasa a la gasolina inicialmente fue opcional; en la actualidad se ha colocado en 25%; su destinación es específica, preferencialmente para el mantenimiento de vías.

<sup>45</sup> Recientemente se han conocido dos documentos en ese sentido. Véase el trabajo de Eduardo Wiesner (2004), "El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después", presentado en la XXVIII jornada del Instituto colombiano de derecho tributario realizada en Cartagena, febrero 18-20, 2004; así mismo, el trabajo de Juan Carlos Echeverri, Leopoldo Fergusson y Juan Pablo Querubín (2004), "La batalla

política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia social”, Bogotá, D.C.

<sup>46</sup> Véase, Jorge Iván González, “Política fiscal y recesión. Un debate inconcluso” (mimeo).

<sup>47</sup> Mauricio Cabrera Galvis y Jorge Iván González, “El desmanejo de la deuda pública interna”, Contraloría General de la República”(mimeo).

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> Citado por Cabrera y González.

<sup>50</sup> En esta parte del trabajo me apoyo en el citado trabajo de Cabrera y González.

<sup>51</sup> Esta parte del libro se ha enriquecido con los comentarios de Ricardo Sánchez, Rodrigo Uprimny y Marco Romero, hechos en algunas reuniones de trabajo que tuvimos oportunidad de compartir.

<sup>52</sup> Lucas, citado por Sarmiento en: Eduardo Sarmiento Palacio (2002), *El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., p. 307.

<sup>53</sup> La política fiscal se subordina a los propósitos de la política monetaria; para que sea viable una política de restricción monetaria se requiere una reducción del gasto. Ver: Michael Heine y Hansjoerg Herr (2001) “Zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank”, en *Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz*, 8./9. de noviembre, Berlín.

<sup>54</sup> Ello en contraposición a las políticas monetarias expansivas que, en el corto plazo, estimularían el crecimiento y el empleo, pero en el mediano y en el largo plazo, por la generación del fenómeno inflacionario, producirían más bien recesión y desocupación.

<sup>55</sup> Como lo demuestra la aplicación de procesos de ajuste fiscal sin regímenes autónomos de banca central, por ejemplo en el marco de los procesos de ajuste económico de mediados de los ochenta.

<sup>56</sup> Ernesto Aguirre (1997), “El proceso de reforma de las bancas centrales en América Latina”, en Ernesto Aguirre, Roberto Junguito y Geoffrey Miller, *La banca central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos*, TM editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá, pp. 3-4. Dicha correlación es mucho más frágil en economías de la periferia capitalista. Para el caso de los países andinos ver: Roberto Ayala Salcedo (2001), *Evaluación de los criterios de convergencia de inflación entre los países de la Comunidad Andina*, Fondo Latinoamericano de Reservas, Bogotá, D.C.

<sup>57</sup> Aguirre, op. cit. p. 3

<sup>58</sup> “En 1989 se reformó la legislación de banca central en Chile, en 1991 en El Salvador, en 1992 en Ecuador, Nicaragua, Argentina, Venezuela y Colombia, en 1993 en Perú, en 1994 en México y en 1995 en Uruguay, Paraguay y Bolivia. Los únicos países que no han reformado integralmente su legislación de banca central en este período son Brasil, Guatemala y Honduras, aunque se vienen discutiendo proyectos de reforma”. *Ibíd.* p. 2.

<sup>59</sup> Una amplia, interesante y sistemática presentación de las tendencias de debate internacional se encuentra en la sentencia de la Corte Constitucional C-481-99, cuyo magistrado ponente fue Alejandro Martínez Caballero.

<sup>60</sup> Se trata de diseños en los que la misión del banco es concebida en términos de preservación de la calidad de la moneda (de su valor, de su poder adquisitivo), y en los que las decisiones recaen sobre la junta directiva de esa institución.

<sup>61</sup> Jorg Huffschnid (2001), "Monetarismus al supranationales Recht?", en *Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz*, 8./9. de noviembre, Berlín, p. 82.

<sup>62</sup> *Ibíd.* La experiencia colombiana es por demás ilustrativa al respecto. Desde la perspectiva de los defensores de la independencia de la banca central, no habría tal poder de impedimento, pues el ejecutivo tendría la capacidad de incidir sobre la política monetaria, en tanto no practicase de manera consecuente una política de equilibrio fiscal. Independientemente de esa circunstancia, lo cierto es que las propuestas alternativas que no sean coincidentes con la orientación dominante son desatendidas. En el caso colombiano puede mencionarse la propuesta de destinar recursos de emisión para financiar una política fiscal activa (Eduardo Sarmiento) o para cubrir endeudamiento (César Giraldo).

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 83. También con posibilidades de equivocación en asuntos fundamentales. La experiencia colombiana es ilustrativa al respecto, por ejemplo, en materia de financiación de vivienda, con el cambio en la fórmula de cálculo del valor del Upac en 1992, mediante una resolución de la junta directiva del Banco de la República.

<sup>64</sup> Un ejemplo claro de ello son la memorias del seminario sobre banca central organizado por el Banco de la República. Ver Ernesto Aguirre, Roberto Junguito y Geoffrey Miller (1997), *La banca central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos*, TM editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá.

<sup>65</sup> Al respecto, ver las críticas de Stiglitz al enfoque dominante de globalización financiera. Joseph Stiglitz (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en *Revista de Naciones Unidas y Desarrollo*, PNUD, N° 1; y más recientemente (2002), su libro *El malestar en la globalización*.

<sup>66</sup> Ver Ruht de Krivoy (1997), "Bancos centrales y el sistema financiero en América Latina", en Ernesto Aguirre, Roberto Junguito y Geoffrey Miller (1997), *La banca central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos*, TM editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá.

<sup>67</sup> Este trabajo no pretende hacer una presentación minuciosa del régimen de banca central de la Constitución de 1991, simplemente busca destacar algunos de los aspectos centrales de la discusión. Sobre el régimen de 1991 ver los trabajos de Francisco Ortega "La banca central en la Constitución de 1991", María Mercedes Cuéllar "Competencias cambiarias, monetarias y crediticias del Banco de la República" y Roberto Junguito "La independencia del banco central y el control de la inflación", publicados en: varios autores (1996), *Constitución económica de Colombia*, Biblioteca Millennium, El Navegante Editores, Santafé de Bogotá.

<sup>68</sup> Sentencia C-383 de 1999, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>69</sup> El argumento de más peso en favor de esa tesis consiste en que "la política monetaria debe estar radicada en un órgano que no dependa directamente del ejecutivo, a fin de que la autoridad monetaria esté libre de las presiones políticas y electorales que podrían llevarla a realizar en

forma recurrente políticas monetarias muy laxas". Sentencia C-481 de 1999, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. De aquí en adelante me apoyaré especialmente en esta sentencia, dado que se encuentra un completo registro y análisis del debate en la Constituyente y de los alcances del régimen de autonomía del banco central.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Véase la intervención del constituyente Carlos Ossa citada en la C-481 de 1999, *op. cit.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Dentro de ellos se cuentan, a manera de ejemplo, los planteamientos de Alberto Alesina y Salomón Kalmanovitz.

<sup>76</sup> Sentencia C-021 de 1994, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>77</sup> Sentencia C-481 de 1999, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>78</sup> El debate constituyente muestra que, de una posición inicial en la que no se preveía el ejercicio de funciones del Banco en coordinación con la política económica general, se dio paso a la tesis que favoreció el enfoque de la coordinación. Son prolíficas las reiteraciones sobre la necesidad de la coordinación y diversos los argumentos en su favor. Ver, entre otros: informe de ponencia de la Comisión quinta, en Gaceta Constitucional N° 53, p. 10; ponencia para el primer debate en plenaria, en Gaceta Constitucional N° 73, pp. 8 y ss.; ponencia para el segundo debate en plenaria, en Gaceta Constitucional, N° 113, p. 31; transcripción textual de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el artículo 371, Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución.

<sup>79</sup> Sentencia C-481 de 1999, *op. cit.* El concepto de coordinación se encuentra, en todo caso, asociado a los enfoques de teoría económica, en especial a aquellos que versan sobre las interrelaciones entre política monetaria y cambiaria y política fiscal, los cuales pueden dilucidar ciertas cuestiones según las respectivas perspectivas teóricas. La noción de coordinación pareciera distanciarse de las visiones ortodoxas de subordinación de la política fiscal a los dictámenes de la política monetaria.

<sup>80</sup> Sentencia C-481 de 1999. Señala también la Corte Constitucional que el mandato de la coordinación tiene una contrapartida consistente en que "las otras autoridades económicas, y en especial el gobierno, en ejercicio de sus funciones, tampoco pueden ser indiferentes frente a la defensa del poder adquisitivo de la moneda".

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Una presentación del debate sobre la política económica de los últimos trece años en el país escapa a los propósitos del trabajo. Aquí se busca mostrar que el debate sobre el régimen de banca central ha estado ligado, de manera ineludible, a discusiones de teoría económica, no sólo en relación con las distintas visiones sobre lo que deberían ser sus orientaciones, sino respecto del uso de instrumentos específicos (monetarios en el caso

que nos ocupa) y de lo oportuno de su aplicación. En ese sentido, apenas se presentarán, de manera muy general y esquematizada, algunas de las posiciones en juego.

<sup>83</sup> Ver Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999 y 2002), "Acuerdos extendidos de Colombia con el Fondo Monetario Internacional", Bogotá, D.C.

<sup>84</sup> Si bien no hay prohibición expresa, en las operaciones de financiamiento a favor del Estado se requiere la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto (artículo 373 CP).

<sup>85</sup> Eduardo Sarmiento ha insistido a lo largo de la última década, en el marco de su crítica al modelo neoliberal, con este tipo de planteamientos. Véase Eduardo Sarmiento Palacio (2002), *El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C.

<sup>86</sup> César Giraldo (2001), *Política fiscal y presupuesto en Colombia en el 2001: La crisis fiscal no es como la pintan*. Bogotá, D.C. (multicopiado).

<sup>87</sup> "La posible salida a la crisis fiscal: ¿impuestos o emisión?", en revista Portafolio, 18 de agosto de 2000, Bogotá, D. C., p. 8.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>89</sup> "Procurar un solo objetivo para cada instrumento de política, así, las secuelas del desempleo podrían ser atenuadas o compensadas por políticas de seguridad social, en cuanto a la equidad y el bienestar, y por políticas de productividad, en cuanto a la eficiencia". Homero Cuevas (2001), "La autonomía extrema del banco central en Colombia", en *Economía Institucional*, revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, N° 5, Bogotá, D.C., pp. 226-227.

<sup>90</sup> Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla y Roberto Steiner (2000), *The central bank in Colombia*, Working Papers Series, Fedesarrollo, Bogotá, D.C. Ver también Alberto Alesina (2001), *Reformas institucionales en Colombia*, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, D.C., en el cual se presenta una buena síntesis de las propuestas de reforma.

<sup>91</sup> Carlos Alberto Sandoval (1997), "Instituciones macroeconómicas. Evaluación de los arreglos institucionales", DNP. División Especial de Evaluación. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público. Fonade, Bogotá, D.C.

<sup>92</sup> Homero Cuevas, *op. cit.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 220.

<sup>94</sup> Sergio Clavijo (2000), "Banca central y coordinación macroeconómica. El caso de Colombia".

<sup>95</sup> Antonio Hernández Gamarra (2001), "Propuestas de la Misión Alesina sobre reformas al banco central", en *Economía Institucional*, revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, N° 5, Bogotá, D.C.

<sup>96</sup> Eduardo Sarmiento Palacio (2002), *El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C.

<sup>97</sup> Carlos Guillermo Álvarez (2000), "Acuerdo extendido con el FMI: ¿Política de guerra contra la sociedad?" (multicopiado).

<sup>98</sup> Al respecto señala Cuevas: "En el fondo no se trata, pues, cuando se discute el problema del BCC (banco central en Colombia) del buen funcionamiento de una entidad en particular,

como si fuere cualquier empresa, sino del funcionamiento óptimo del sistema institucional en su conjunto". Homero Cuevas, op. cit. p. 227.

<sup>99</sup> Salomón Kalmanovitz (1999), "El Banco de la República como institución independiente", Bogotá, D.C., p. 12.

<sup>100</sup> Según Kalmanovitz, la Corte ha vulnerado "la independencia técnica y política del banco central colombiano de las siguientes formas: 1. Interviniendo en el mercado interbancario con el 2 por 100, 2. imponiendo tasas máximas en el mercado hipotecario, 3. subordinando la política monetaria al plan de desarrollo del gobierno, 4. imponiéndole consideraciones sobre el crecimiento, 5. dándole y sugiriéndole imponer topes indefinidos sobre las tasas de interés, 6. obstaculizando la obtención de la meta de inflación al ordenar la fijación de salarios mirando a la inflación y no a la meta de inflación acordada entre el gobierno y el Banco de la República". Salomón Kalmanovitz (2002), "Formas de pensar jurídicas y económicas", Bogotá, D.C., pp. 8-9.

<sup>101</sup> Alberto Alesina, op.cit., p. 44.

<sup>102</sup> "Si el gobierno es parte del 'equipo' del manejo cambiario, significa que está involucrado en la política monetaria". *Ibíd.*, p. 45.

<sup>103</sup> Tales sentencias no "dejan claro quien tiene prelación si el plan de desarrollo y el banco central se proponen diferentes objetivos de inflación". *Ibíd.*, p. 44.

<sup>104</sup> *Ibíd.*, pp. 45-46.

<sup>105</sup> "El banco central debería fijar la meta de inflación; si a su juicio un plan de desarrollo en particular amenaza el objetivo de mediano plazo de control de la inflación, *la meta de control de la inflación del banco central tendería a ser prioridad*" (el subrayado es mío), *Ibíd.*, p. 47.

<sup>106</sup> Homero Cuevas, op. cit., p. 220.

<sup>107</sup> Sandoval, op. cit., pp. 36-37.

<sup>108</sup> Alesina, op. cit., pp. 46-47.

<sup>109</sup> Al respecto se decía que era necesario "modificar el sistema de escogencia de los miembros de la junta directiva del Banco para que el gobierno de turno no nombre a ninguno de ellos. Se propone que los miembros elijan un mecanismo de cooptación, a partir de una junta en la que todos sus miembros sean tipo Rogoff (conservadores o de definido talante antiinflacionario). Ni el ministro de Hacienda ni ningún otro funcionario gubernamental deben hacer parte de la junta". Sandoval, op. cit. En el mismo sentido ha argumentado Kalmanovitz (op. cit).

<sup>110</sup> Sergio Clavijo, op. cit., p. 1.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 12. Clavijo considera incluso *proveschosa* la coordinación "al interior" de la junta cuando es el banco central el que maneja la política cambiaria, en adición a la monetaria y crediticia, *Ibíd.*, p. 25.

<sup>113</sup> Clavijo reconoce que "en las citaciones al Congreso, el legislativo ha hecho (sic) especial énfasis en la necesidad de lograr una mejor coordinación entre el ministro de Hacienda y la junta con el fin de alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y mayor empleo, en un ambiente de estabilidad de precios", y reitera que "no se tienen registros de solicitudes

formales por parte del Congreso de expulsar al ministro de la junta o de suprimirle su voto, sino de peticiones para lograr que el gobierno implemente políticas pro-crecimiento económico. Las metas de crecimiento en un ambiente de baja inflación no son excluyentes y, de hecho, benefician la distribución del ingreso". *Ibíd.*, p. 26.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 26. En este aspecto hay una cierta identidad con las apreciaciones de Kalmanovitz sobre las restricciones a la autonomía técnica y política del Banco impuestas por la Corte Constitucional.

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>116</sup> Hernández, *op. cit.*, p. 211.

<sup>117</sup> En el artículo 373 de la Constitución Política se señala que el Banco no podrá establecer cupos de créditos, ni otorgar garantías a particulares, salvo cuando se trate de la intermediación de créditos externos.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 212.

<sup>119</sup> *Ibíd.*, p. 212. Frente a este argumento hay quienes sostienen, con base en la evidencia empírica, que el beneficio de la emisión se ha transmitido por parte de la autoridad monetaria y el gobierno al sector bancario y financiero. Ver Jorge Iván González y Mauricio Cabrera (2000), "El desmanejo de la deuda pública interna", Contraloría General de la República, Bogotá, D.C., (multicopiado).

<sup>120</sup> *Ibíd.*, pp. 212-217.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 218.

<sup>122</sup> De aquí en adelante me apoyaré en las reflexiones de Eduardo Sarmiento. Véase Eduardo Sarmiento, *op. cit.*, p. 308.

<sup>123</sup> *Ibíd.*, p. 312.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 319.

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p. 313.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p. 319.

<sup>127</sup> *Ibíd.*, p. 320.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, p. 319.

<sup>129</sup> Carlos Guillermo Álvarez, *op. cit.*, p. 15.

<sup>130</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>131</sup> Cuevas, *op. cit.*, p. 223.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, p. 224.

<sup>133</sup> En palabras de Cuevas "en el fondo no se trata pues, cuando se discute el problema del BCC (banco central en Colombia), del buen funcionamiento de una entidad en particular, como si fuere cualquier empresa, sino del funcionamiento óptimo del sistema institucional en su conjunto". *Ibíd.*, p. 227.

## CONSIDERACIONES FINALES

---

### LA DEBACLE ECONÓMICA Y SOCIAL

A lo largo de este libro se ha mostrado que la implantación del modelo neoliberal en Colombia ha estado acompañada de la construcción de un orden jurídico económico. La construcción de ese orden se ha constituido en una pieza clave del proyecto político económico del neoliberalismo; gracias a él, las políticas de reforma han quedado revestidas con el don de la legalidad y han pretendido hacerse aparecer como un producto de la organización democrática de la sociedad.

Un enfoque de economía política del ordenamiento jurídico económico como el que se ha analizado en este escrito demanda, en primer lugar, que instituciones como los derechos de propiedad, la libertad económica, la libertad de empresa, la competencia, la dirección estatal de la economía, el régimen de planeación, el régimen de presupuesto, el régimen de asignación de competencias y de distribución de recursos, el régimen de servicios públicos y el régimen de banca central sean estudiados en el marco de las transformaciones del capital y del Estado. Tales transformaciones indican que se encuentra en marcha un proyecto de Constitución política del mercado mundial, proyecto orientado hacia la supranacionalización del derecho en la forma de ordenamiento de los flujos de capital, sean éstos de capital-mercancía, de capital-dinero o de capital productivo<sup>1</sup>.

El ordenamiento nacional-estatal tiende a subsumirse a los ordenamientos supranacionales de la Organización Mundial del Comercio, del Fondo Monetario Internacional y de las instituciones regulatorias de la inversión extranjera; el Estado –su banca central incluida– se ha ido convirtiendo en una especie de agente de mediación o de generación de condiciones de homogenización por la vía de la unificación de la política económica, especialmente monetaria y cambiaria, haciendo que la cesión de la soberanía económica por parte del Estado-nación se torne, cada vez más, en un hecho indiscutible, y es por ello que los proyectos de construcción normativa casi siempre estén pensados en función de los requerimientos de los organismos de regulación supranacional o de las calificadoras internacionales de riesgos.

En segundo lugar, más allá del ordenamiento constitucional de la economía, incluso con anterioridad a la Constitución de 1991, el examen de los desarrollos legales debe

merecer una especial atención, como se ha propuesto en el trabajo, ya que a través de éstos se ha asistido a un incesante proceso de contrarreforma que subvierte la materialidad de la noción de Estado social de derecho, a pesar de lo cual, en razón de la capacidad argumentativa desplegada por la teoría económica neoliberal dominante, ha podido incluso ajustarse al ordenamiento constitucional formal imperante. Esos desarrollos indican que el proyecto de Constitución política del mercado mundial se reproduce en el ámbito nacional-estatal en la forma de ordenamientos que tienden a organizar normativamente toda relación social de acuerdo con la lógica del mercado (obviamente el mayor o menor grado de aplicación de ese propósito depende, en gran medida, de las resistencias sociales que a tal propósito se opongan).

En tercer lugar, las tendencias de configuración histórico-concreta del orden neoliberal en Colombia, aún en presencia de un ordenamiento formal del Estado social de derecho, señalan que la transformación esencial que está ocurriendo en el país descansa sobre las relaciones de propiedad y, en consecuencia, sobre la distribución y la redistribución del ingreso. La estructuración del orden económico indica que se está constituyendo un orden del capital financiero al cual se subordina el conjunto de la actividad económica y social. La llamada *financiarización* de la economía comprende un proceso masivo de expropiación social que va desde la economía de los recursos públicos, pasa por el capital productivo y llega a las economías de los hogares. La tendencia histórica de la propiedad va en dirección a la concentración, la cual tiene como contrapartes la exclusión y la pobreza.

En cuarto lugar, las transformaciones materiales de las relaciones de propiedad controvierten todo discurso de la democracia liberal y de la libertad económica, pues devienen, en realidad, en concentración y autoritarismo. Con la llamada intervención del Estado en la economía, a través de la planeación, el régimen de presupuesto y de banca central, se han fortalecido esos componentes autoritarios —aunque no se revelen como tales, dada su naturaleza técnica en apariencia—. Este autoritarismo se prolonga con las regulaciones técnicas de los mercados sectoriales (por ejemplo a través de las llamadas comisiones de regulación), haciendo que la dirección por la cual parece encaminarse la función del Estado sea la de dedicarse a cumplir tareas de policía administrativa.

En quinto lugar, los enfoques sobre la situación fiscal y el manejo de la banca central se sitúan en el marco de la dogmática neoliberal dominante, que supone un círculo virtuoso en el que la reducción del déficit fiscal —en dirección hacia el equilibrio— garantizaría la estabilidad macroeconómica, a la vez que ésta, por su parte, conduciría al crecimiento económico y a la generación de empleo, lo cual provocaría, finalmente, un impacto redistributivo al dotar a todos los miembros de la sociedad con mayores ingresos, justificando ética y políticamente, de paso, los ajustes fiscales, por ejemplo, mediante medidas de aumento de la tributación y de control del gasto público.

Por otra parte, según lo afirma la tecnocracia neoliberal, la implantación del modelo neoliberal en la forma de ordenamiento jurídico económico produciría como resultado un nuevo tipo de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial, basado en las condiciones de asignación y de distribución de recursos que impone el mer-

cado. La exposición de la economía al "libre mercado" generaría las condiciones para una economía más eficiente y competitiva, provocaría procesos de reestructuración y modernización productivas y produciría los ajustes estructurales (sectoriales y por rama de industria) necesarios, quedando abierta la senda del crecimiento económico sostenido y, con ello, del empleo y del bienestar: el camino hacia el desarrollo estaría al fin trazado.

La realidad, empero, ha sido otra. Las medidas de liberalización económica han conducido tanto a una reorganización de la propiedad como a una nueva "dualización" de la economía. Colombia asiste a un nuevo ciclo de concentración y centralización de la riqueza y del capital, como ya se dijo, cuyos principales beneficiarios son las empresas multinacionales y los grupos económicos criollos, en muchas ocasiones aliados con aquellas. La desregulación de la actividad económica, el imperio de las "reglas del mercado", las mayores libertades a los flujos de capital en sus diferentes modalidades, propios del modelo neoliberal, no solo han generado un nuevo ciclo de sustitución de propietarios sino también procesos de absorción, adquisición, fusión y constitución de "alianzas estratégicas" (el capital ha desplegado todo su ingenio para favorecerse de los procesos de privatización).

La reorganización de la propiedad en Colombia ha generado condiciones para un posicionamiento estratégico de los empresarios capitalistas más poderosos en algunos de los nuevos negocios de la globalización capitalista, particularmente en aquellos relacionados con las telecomunicaciones, los servicios públicos domiciliarios y la generación de energía, entre otros (mención especial merece la actividad financiera). Como en otros países latinoamericanos, Colombia ha vivido un proceso de *financiarización*, pues el conjunto de la actividad económica depende de manera creciente de las determinaciones en torno al sector financiero. La relativa expansión de la actividad económica, que logró prolongarse hasta más allá de la mitad de la década de 1990, se debió en buena medida al endeudamiento generalizado (público, privado y de los hogares), produciendo lucrativos dividendos a la actividad financiera pero convirtiéndose en fuente (y factor explicativo clave) de la situación de recesión y de crisis económica que ha azotado al país en el último lustro. Las exacciones de recursos del Estado, las empresas y los hogares por parte del capital financiero tienden a ser definitivamente insostenibles.

Al tiempo que ello ha ocurrido, se ha asistido al debilitamiento de la actividad productiva. Dos décadas de políticas neoliberales han provocado una tendencia a la desindustrialización de la economía y a un deterioro sensible de la actividad económica en el campo. Se estima que la participación de la industria dentro del PIB puede haberse reducido en más de 4 puntos, que el área cultivada decreció en cerca de 1,2 millones de hectáreas y que las importaciones adicionales de alimentos superan los seis millones de toneladas, con lo que, de paso, se han desmejorado las ya precarias condiciones de la seguridad alimentaria. El deterioro del aparato productivo, los procesos de reestructuración del Estado y las medidas laborales han agravado la situación del empleo y forzado a millones de colombianos a caer en las redes de la economía informal, la cual florece, sobre todo, en el sector de los servicios y alcanza un índice de al menos el 60% de la fuerza laboral.

Se completa así el cuadro de los impactos de las políticas de liberalización sobre la economía elevadas a normatividad: una economía de nuevos negocios controlados por

las multinacionales y los grupos económicos vinculada a los circuitos de la globalización capitalista y dirigida a atender a aquellos segmentos del mercado interno con mayor capacidad de ingreso; otra –la de las actividades industriales y agrícolas debilitadas– dedicada a atender aquellos nichos del mercado que comprenden a las capas medias empobrecidas, a los obreros y empleados; y por último, una economía que puede ser vista como un sector terciario: la del “rebusque”, en pleno florecimiento.

Por otra parte, los resultados del orden neoliberal construido son, cuando menos, magros:

Se han deteriorado las condiciones estructurales del crecimiento y el país apenas logra salir de la fase de crisis y depresión a la que fue llevado al finalizar la década de 1990 (profundizándose la “crisis fiscal del Estado”); el déficit fiscal mantiene niveles superiores al 3% del PIB, pese a los sucesivos y severos ajustes; se ha asistido a un preocupante incremento de la deuda pública (cerca 40.000 millones de dólares), que registra niveles superiores al 55% del PIB y absorbe, a través de su servicio, cerca del 40% del presupuesto de los gastos de la nación; se ha aumentado la tasa de desocupación a cifras que bordean el 18% y el subempleo afecta al 30% de la población económicamente activa; la pobreza –medida de acuerdo con los ingresos– castiga al 68% de la población colombiana, estimada en 44 millones (se calcula que 29 millones de colombianos viven con menos de dos dólares al día, y que 11 millones lo hacen con menos de uno). Así mismo, ha crecido vertiginosamente la concentración del ingreso: mientras que en 1990 el decil más rico tenía ingresos cuarenta veces mayores que el decil más pobre, en 2001 dicha proporción subió a ochenta veces, producto de la concentración del ingreso en el 3% de la población<sup>2</sup>, todo ello en un contexto de profundización de la guerra y de fortalecimiento de una organización burocrático-autoritaria del Estado que demanda –de manera creciente– recursos de presupuesto y acentúa la grave situación económica y social.

A lo largo de las últimas décadas se instituyó un discurso político de racionalidad en el manejo de las finanzas públicas y de la restricción del gasto, empero, los diseños institucionales de la Constitución de 1991 condujeron a una compleja estructuración del gasto público en la que, al tiempo que se contemplaba transferir de manera creciente recursos para financiar los entes territoriales (departamentos y municipios) y se declaraba prioritario el gasto social, se incrementaba la participación del gasto en justicia (con la creación de la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura) y en seguridad y defensa, ello a partir de la declaratoria de “guerra integral” contra la insurgencia armada al inicio de la década de los noventa. En los últimos trece años, los gastos en seguridad y defensa doblaron su participación como proporción del producto interno bruto y hoy han alcanzado cerca del 5% de dicha variable.

La corrupción del régimen político en todos sus niveles –tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales– habría de absorber importantes recursos del presupuesto y se constituiría en fuente de enriquecimiento ilícito de funcionarios corruptos y de “rentabilidades” desbordadas de sectores del empresariado privado (estimaciones de la Contraloría General indican que se trata de cerca de 5 billones de pesos anuales); de esa forma, los usos estructurales (corrientes) del gasto no alcanzaban a ser financiados con los ingresos corrientes del Estado. El resultado: la tendencia al déficit primario.

Como respuesta a ello, la construcción del orden neoliberal comprendió la implantación de ocho reformas tributarias. A primera vista, tales reformas pretendían enfrentar la tendencia estructural al déficit. Al amparo de ese propósito se favoreció la introducción y consolidación de un concepto de tributación indirecta, que castiga el consumo de los hogares, al tiempo que se “aflojaron” –en cierta medida– las condiciones de los tributos a las rentas y al capital. El resultado es que, del total de los ingresos tributarios del Estado, cerca del 60% corresponde a impuestos indirectos. Los crecientes gravámenes no lograron mejorar la situación de las finanzas del Estado, por el contrario, el carácter estructural del déficit fiscal se acentuó.

En diversos trabajos se ha demostrado que la situación fiscal, si bien está afectada por los gastos corrientes, se explica esencialmente por el acelerado aumento de los gastos para cubrir el servicio de la deuda pública. Colombia entró en la dinámica perversa del mayor endeudamiento para el cubrimiento de los servicios de la deuda, los cuales comprometen una porción significativa del presupuesto de gastos. Y no puede ser de otra manera, con un nivel de endeudamiento público total (deuda interna y deuda externa) que se acerca, como ya se dijo, a los 40.000 millones de dólares, y que demanda recursos de presupuesto de cerca de 30 billones de pesos (por ejemplo en 2004) para pagar amortizaciones e intereses. Si se estiman para este año unos ingresos corrientes de 35 billones de pesos aproximadamente, el servicio de la deuda equivale actualmente a cerca del 87% de tales ingresos.

La mayor dinámica de crecimiento del gasto total respecto de los ingresos del Estado ha generado, entonces, una situación de déficit fiscal estructural. Tal situación se ha constituido en la fuente de argumentación para una política de “disciplina fiscal”, argumento que cobró fuerza con el acuerdo extendido por el gobierno de Pastrana con el FMI en 1999 y luego con el acuerdo *stand by* del gobierno de Uribe Vélez, como se apreció en la tercera parte del libro. En el libreto neoliberal, de corte monetarista, tal disciplina se constituye en la clave para mantener controlada la inflación, pues en tanto se reduce o elimina el déficit fiscal, en esa misma medida se reducen o eliminan las presiones inflacionarias y sobre la tasa de cambio, que genera la expansión del gasto público por encima de los ingresos del Estado.

La “disciplina fiscal” ha devenido en discurso falaz a lo largo de las últimas décadas. La, muchas veces, anunciada reducción del gasto público ha tenido el propósito esencial de fundamentar y legitimar el proceso de reestructuración y de reforma del Estado capitalista de acuerdo con los dogmas neoliberales, en diversos momentos y con variados énfasis. El discurso de la disciplina fiscal ha sido útil para sustentar la redefinición del papel y las funciones del Estado en dirección a la desregulación de la actividad económica para argumentar los procesos de privatización, para adelantar la descentralización, para propiciar procesos de reforma institucional, o para transformar sustancialmente la estructuración del empleo público mediante la destrucción de puestos de trabajo (en los últimos trece años fueron despedidos cerca de 200.000 “servidores públicos”) o para inducir una reducción sensible del ingreso real de los trabajadores. Lo falaz del discurso consiste, precisamente, en que, pese a que la población colombiana ha estado sometida a la austeridad,

especialmente y de manera dramática durante los últimos seis años, el déficit fiscal apenas ha logrado reducirse.

La “disciplina fiscal” no ha sido sólo discurso; se ha practicado con celo y, sobre todo, selectivamente; con ella se ha producido una transformación estructural importante, pues se han sentado y afianzado las bases para la construcción de un Estado autoritario que tiende a priorizar los gastos represivos y de financiación de la guerra y a privilegiar el pago del servicio de la deuda por encima de cualquier otra consideración, al tiempo que centra sus ataques contra las precarias instituciones sociales y de bienestar, las cuales, entre otras cosas, muestran fehacientemente la incapacidad histórica de las clases dominantes para proveer unas condiciones marco dignas de reproducción de la fuerza de trabajo y de su familia. Tal transformación estructural se acompaña de políticas de asistencialismo basadas en la financiación precaria de subsidios a la demanda (en salud, educación, vivienda, entre otros) y dirigidas hacia los más pobres dentro de los pobres. (Con tal focalización de rubros del gasto se aspira a legitimar la política global del Estado y a construir una base social proclive a sus propósitos).

En relación estrecha con la llamada “disciplina fiscal” se encuentran las transformaciones legales de principios de los noventa y el nuevo ordenamiento constitucional de 1991, con lo cual se configuró un marco institucional favorable para una política antiinflacionaria de corte monetarista. El nuevo régimen de banca central autónoma limitó las posibilidades de financiación del gobierno, con recursos de emisión o mediante créditos preferenciales del Banco de la República, y condujo a una política de fijación de la tasa de cambio a través del mercado —en razón de la ya comentada eliminación del control de cambios— antes que por decisiones administrativas. Las intervenciones del Banco sobre el mercado de divisas, incluso durante el régimen de banda cambiaria que existió hasta 1999, ocurren simplemente para corregir las “imperfecciones” del mercado que puedan afectar las metas trazadas por su junta directiva.

Este régimen de banca autónoma es factor explicativo del déficit fiscal en la medida en que obliga a operaciones de financiamiento del gobierno en el mercado de capitales y, con ello, a un encarecimiento del servicio de la deuda, pues impone al gobierno el pago de sus créditos a “precios de mercado”; esto es, con tasas de interés más elevadas (que, por cierto, presionan un aumento general de la tasa de interés, estimulan, en determinadas circunstancias, más bien el negocio especulativo y encarecen el financiamiento del sector productivo y de los hogares). Tras la política monetarista del control inflacionario y del manejo cambiario se montó otro de los lucrativos negocios del sector financiero en la actual fase capitalista: las operaciones de crédito al gobierno y la libre compra y venta de divisas que, pese a los controles administrativos, posibilita el “blanqueo” y la legalización permanente de dólares de procedencia ilícita.

Los gestores de las políticas neoliberales señalan, no obstante, tener en su haber la reducción sensible de la inflación durante los últimos trece años: de 32% al inicio de la década de los noventa a algo más de 6% en 2003. Si la cartilla neoliberal señala la reducción del déficit como una condición necesaria para la reducción de la inflación pero los resultados

muestran resultados magros en la reducción del déficit fiscal con unos niveles de inflación en descenso, ello lleva a pensar que en la experiencia colombiana deben existir otros factores explicativos para esos registros. En diversos trabajos se ha mostrado que no estamos en presencia de una virtud del régimen de banca central autónoma, sino más bien ante la manifestación de algo consustancial a situaciones propias de una coyuntura capitalista determinada, en la que el ritmo de crecimiento del nivel de los precios se ve afectado por la reducción sensible de la demanda y ésta por el aumento del desempleo y de la pobreza. La menor inflación en Colombia se explica por el aumento del desempleo —que se duplicó en los últimos trece años—, el ascenso del subempleo a niveles cercanos a un tercio de la población económicamente activa, al incremento de la informalidad y de la pobreza y, desde luego, a aquellas políticas de “disciplina fiscal” que castigaron a la población beneficiaria de ciertos gastos sociales y al empleo público.

En suma, es claro que estamos en presencia de un modelo económico y de un ordenamiento jurídico económico que han producido una *debacle económica y social* en Colombia, si se le mira desde una perspectiva distinta a la de los rendimientos que éstos puedan haber dejado para las clases dominantes y un puñado de hombres de negocios.

La perspectiva del gobierno de Uribe Vélez no va en dirección a la superación de esa situación, como se piensa ingenuamente en algunos sectores de la opinión colombiana. Sin duda alguna se está asistiendo a una continuación de las reformas neoliberales del Consenso de Washington en lo que podría ser caracterizado como una *fase de culminación o de cierre* de las transformaciones estructurales que han dado lugar a la construcción de un orden neoliberal.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en primer lugar, en que la fase actual de reformas está asociada a una creciente militarización de la política del Estado y a una pretensión de copamiento de la sociedad mediante el discurso en torno a la llamada seguridad democrática. Este concepto hace parte de un proyecto más amplio de construcción de un Estado corporativo, de corte burocrático autoritario, el cual ha sido definido en el lenguaje gubernamental como el *Estado comunitario*.

Si los diseños constitucionales de 1991 posibilitaron una cierta “dualidad” de la política en la que la democracia participativa y la protección constitucional a los derechos fundamentales resultaban aparentemente opuestas o coexistían con la construcción del Estado neoliberal en marcha, en el Estado comunitario tal dualidad es superada por la consideración de que en la base de la organización social y política se encuentra la “seguridad democrática” como condición *sine qua non* para pensar la política y el desenvolvimiento de la economía. Pese a que se asevere lo contrario por parte de voceros oficiales, el concepto de “seguridad democrática” está preso por las doctrinas de la seguridad nacional y de lucha contra la subversión, ahora catalogada como terrorista, en favor de la erradicación del enemigo interno —el cual es buscado paranoicamente en toda expresión social o política que no comulgue con las orientaciones de política del “Estado comunitario” o que sea contraria al orden neoliberal existente—.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en segundo lugar, en transformar la guerra social de las clases dominantes —consustancial al orden neoliberal— en un “pro-

yecto nacional”, el cual debe ser provisto con una base social estable, que es buscada afanosamente en sectores medios de la población y entre los más pobres de los pobres. De ese “proyecto nacional”, encarnado en la “seguridad democrática”, también hace parte lo que podría catalogarse como el proyecto de Constitución política del mercado total, que es la forma que se le pretende dar al régimen de acumulación, según se vio en el segundo capítulo del libro.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en tercer lugar, en que la construcción del orden neoliberal prosigue con fundamento en la construcción de una relación entre seguridad y economía, con el triple propósito de argumentar en favor de la guerra contrainsurgente, de sustentar la creciente disposición de recursos del presupuesto público y de justificar la creciente intervención estadounidense en nuestro país.

Los estudios del Banco Mundial (Paul Caullier) han cumplido la función de contribuir a la producción de un discurso político en el que se señala que los contenidos altruistas de las luchas insurgentes habrían desaparecido y éstas habrían degenerado en industrias criminales. Con fundamento en ello, durante el gobierno de Uribe se ha elaborado con más precisión la tesis (refinada en la administración Pastrana) de que las guerrillas colombianas se habrían convertido en industrias del narcotráfico. Al combatir la guerrilla no sólo se enfrentaría una forma transnacional del delito (producción y tráfico de drogas ilícitas), sino que se proveerían condiciones para la prosperidad económica en la medida en que hay más seguridad, noción de la cual se deriva un círculo virtuoso que comprende el crecimiento, el empleo y el bienestar general. En tales condiciones se justifica cualquier aumento de la fuerza y del gasto militar, pues la perspectiva de una solución militar – construida desde el discurso– se hace aparecer cada vez más viable. El discurso de la seguridad permite reforzar el discurso del aliado, del amigo, de la patria; en él la intervención imperial aparece como una necesidad, como una condición de la existencia y de la supervivencia de la nación, del pueblo.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en cuarto lugar, en la formulación de una política de “ajuste fiscal” que, con fundamento en prácticas discursivas, busca desvirtuar el peso de los factores claves de la crítica situación fiscal del país (el financiamiento de la guerra y el servicio de la deuda pública) y poner el énfasis en otros factores, como “la corrupción y la politiquería”; de esa forma se abre paso la justificación de dos piezas importantes de las políticas neoliberales en la actualidad: el nuevo ciclo de la reestructuración del Estado (tendiente a una nueva reducción selectiva del gasto) y la ampliación de la base de tributación, principalmente indirecta (tendiente a aumentar los ingresos del Estado).

Por otra parte, no obstante, son notorias y cada vez más dramáticas las manifestaciones de crisis de las políticas neoliberales a nivel mundial y especialmente en América Latina, poniendo en evidencia el hecho de que la realidad puede controvertir de manera contundente los propósitos políticos de la construcción neoliberal.

En el caso colombiano, la “seguridad democrática”, aunque ha logrado crear, así sea ficticiamente, un nuevo “Estado de ánimo” en algunos sectores de la población, no ha logrado incidir para cambiar objetivamente el balance militar de la guerra; muchos expertos

hablan, más bien, de un cambio en la táctica insurgente, de contracción y repliegue transitorio, en el que juegan los afanes de un proyecto gubernamental de corto plazo y la solidez de un proyecto político y militar de más de cuarenta años.

Por la misma razón, el discurso sobre la solidez de la economía con fundamento en la mayor seguridad resulta débil, más aún si se considera que, en las condiciones de la actual fase de transnacionalización del capital a escala universal, son otros los determinantes (distintos a la seguridad), esos sí esenciales, del comportamiento de la economía, del crecimiento y de la inversión.

El escalamiento de la guerra, con el consecuente aumento del gasto militar, así como los niveles exorbitantes de la deuda pública y de su servicio, son factores que se constituyen en límites objetivos del proyecto neoliberal en Colombia, aunque el discurso neoliberal asegure lo contrario. El esquema de profundizar las políticas neoliberales para sustraer nuevos recursos, aunque se fundamente discursivamente, posee límites; la experiencia reciente de América Latina nos habla de explosiones sociales, de movimiento en ascenso, de nuevas condiciones de posibilidad y de espacios para pensar alternativas al neoliberalismo.

#### NOTAS DE LAS CONCLUSIONES FINALES

<sup>1</sup> Ver José Eduardo Faria (2000), "Economía y derecho: en el cruce de dos épocas", en revista *El Otro Derecho*, N° 24, Bogotá D.C.

<sup>2</sup> Libardo Sarmiento Anzola (2001), "Conflicto, intervención y economía política de la guerra", en Jairo Estrada Álvarez (editor), *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, pp. 67-69.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCUMENTOS

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

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

“Alca –Área de Libre Comercio de las Américas. Borradores de acuerdo”, Quito, en: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org), 2002.

Proyectos de ley y leyes del plan nacional de desarrollo

Proyectos de ley y leyes del presupuesto general de la nación (1988-2003)

Documentos Conpes 1988-2002

### LIBROS Y ARTÍCULOS

Acosta, Olga Lucía; Fainboim Yaker, Israel (coordinadores), *Las reformas económicas del gobierno del presidente Gaviria: una visión desde adentro*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1994.

Aguirre, Ernesto; Junguito, Roberto; Miller, Geoffrey, *La banca central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos*, TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá, 1997.

Ahumada, Consuelo, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, El Áncora Edotires, Bogotá, 2000.

Alesina, Alberto (editor), *Reformas Institucionales en Colombia*, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, D.C., 2001.

Alesina, Alberto; Carrasquilla, Alberto; Steiner, Roberto, *The Central Bank in Colombia*, Working papers series, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., 2000.

Álvarez, Carlos Guillermo, “Acuerdo extendido con el FMI: ¿Política de guerra contra la sociedad?” (multicopiado), 2000.

- Amir, Samir, "La política económica del siglo XX", en revista El Viejo Topo, 2000.
- Ayala Espino, José; González García, Juan, "El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico", en revista Comercio Exterior, volumen 50, N° 1, México, 2001.
- Bela Balassa, Bella; Bueno, Gerardo; Kuczynski, Pedro Pablo; Simonsen, Mario, *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, Fundación Getulio Vargas, Institut for International Economics, 1986.
- Bejarano, Jesús Antonio, "El análisis económico del derecho. Comentarios sobre textos básicos", en Economía institucional, N° 1, revista de la Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999.
- Berehnz, Fritz, *Grundriss der Geschichte der Politischen Ökonomie*, Akademie Verlag, Berlín, 1981.
- Bischoff, Joachim; Detje, Richard, *Massengesellschaft und Individualität*, VSA-Verlag, Hamburgo, 1989.
- Cabrera, Mauricio; González, Jorge Iván, "El desmanejo de la deuda interna", Contraloría General de la República (multicopiado), Bogotá, 1999.
- Carrasquilla Barrera, Alberto, *Estabilidad y gradualismo. Ensayos sobre economía colombiana*, TM editores, Banco de la República, Bogotá, 1999.
- Clavijo, Sergio, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Alfaomega, Cambio, Bogotá D.C., 2001.
- \_\_\_\_\_, "Banca central y coordinación macroeconómica. El caso de Colombia" (mimeo), 2000.
- Conaghan, Catherine; Malloy, James; Abugattas, Luis "Los negocios y los 'muchachos': la política neoliberal en los Andes centrales", en Nuevas Fronteras Académicas, PNUD, Universidad Andina "Simón Bolívar", N° 6/7, 2001-2002.
- Correa, Bernardo, "Una economía esotérica", en Le Monde Diplomatique (edición Colombia), año II, N° 15.
- Cuadrado R., Juan (coordinador), *Introducción a la política económica*, McGraw Hill, Madrid, 1997.
- Cuevas, Homero, "La autonomía extrema del banco central en Colombia", en Economía Institucional, revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, N° 5, Bogotá, D.C., 2001.
- De Soto, Hernando; Schidheiny, Stephan (editores), *Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, editorial Oveja Negra, Bogotá, 1991.
- Doerre, Klaus; Panitch, Leo; Zeuner, Bodo (u.a.), *Die Strategie der neuen Mitte. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als moderne Reformpartei?*, VSA-Verlag, Hamburgo, 1999.
- Draibe, Sonia, "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", en Desarrollo Económico, revista de ciencias sociales, volumen 34, N° 134, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 1994.
- Echeverri Garzón, Juan Carlos, "La recesión de fin de siglo en Colombia: flujos, balances y política anticíclica", en Planeación y Desarrollo, DNP, volumen xxx, N° 2, 1999.

Estrada Álvarez, Jairo, "La Constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca)", en: varios autores, *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, D.C., 2003.

\_\_\_\_\_, "Producción del discurso y política neoliberal", en *Taller*, revista de análisis de la actualidad política, N° 6, 2003.

\_\_\_\_\_, "Bases mínimas para un acercamiento a la cuestión del presupuesto y el sistema fiscal en Colombia", (mimeo), Bogotá D.C., 2001.

\_\_\_\_\_, "Elementos para la crítica de un enfoque liberal neoinstitucional de la economía en la Constitución de 1991", en *El debate a la Constitución*, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá, D.C., 2001.

\_\_\_\_\_, *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública*, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

\_\_\_\_\_, "Elementos de economía política", en: Jairo Estrada Álvarez (editor), *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2001.

\_\_\_\_\_, "Elementos de economía política de la reestructuración capitalista", en: Caycedo, Jaime; Estrada, Jairo (compiladores), *Marx vive. Siglo y medio del Manifiesto Comunista. ¿Superación, vigencia o reactualización?*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

\_\_\_\_\_, "Elementos para una caracterización de la política económica y social del gobierno de Samper", en *Hojas Económicas*, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, N° 2, Universidad Central, Bogotá, 1994.

\_\_\_\_\_, "Planeación y acumulación de capital en Colombia", en *Hojas Económicas*, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Central, Bogotá, 1994.

\_\_\_\_\_, "Dimensiones básicas del neoliberalismo económico", en: varios autores, *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*, CEIS, Santafé de Bogotá, 1992.

\_\_\_\_\_, "Gómez y Barco: conservadores de nuestro tiempo", en *Margen Izquierda*, N° 3, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, "Gómez y Barco o la continuidad en el dominio de los monopolios", en *Margen Izquierda*, N° 5, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, "Crisis capitalista y Cambio con equidad", en *Estudios Marxistas*, N° 26, Bogotá, 1984.

Garay, Luis Jorge, *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, TM editores, Fescol, Fedesarrollo, Bogotá, 1992.

García Echevarría, Luis, "¿Cómo se llegó al mayor debacle de la historia económica reciente y cómo salir de él?", en *Revista Javeriana*, Bogotá, mayo de 1999.

Faria, José Eduardo, "Economía y derecho: en el cruce de dos épocas", en revista *El Otro Derecho*, N° 24, Bogotá D.C., 2000.

Flassbeck, Heiner, "Die Europäische Zentralbank: Unabhängig und unzugänglich", en: *Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle?* Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8/9, Berlín, 2001.

Friedman, Milton, *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1980.

\_\_\_\_\_, *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, Madrid, 1966.

Giraldo, César, "Política fiscal y presupuesto en Colombia en el 2001: la crisis fiscal no es como la pintan", (multicopiado), Bogotá, D.C., 2001.

Giugale, Marcelo; Lafourcade, Olivier; Luf, Conie (editores), *Colombia. Fundamentos económicos de la paz*, Alfaomega, Banco Mundial, Washington, D.C., 2003.

González, Camilo (editor), *El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo económico y social*, Indepaz, Bogotá, 1993.

González, Jorge Iván, "Déficit fiscal, política monetaria y apertura", en *Síntesis 1999*, Iepri, Fundación social, TM editores, Bogotá, 1999.

\_\_\_\_\_, "El neoliberalismo es un discurso político", en *Apuntes del Cenes*, UPTC-Cenes, separata N° 5, Bogotá, 1997.

\_\_\_\_\_, "La cojera de la política monetaria", en *Cuadernos de Economía*, volumen XVI, N° 27, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997.

\_\_\_\_\_, "Macroeconomía, volatilidad financiera y tasa de sacrificio en Colombia", en *Cuadernos de economía*, volumen XIII, N° 30, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

\_\_\_\_\_, "Política fiscal y la recesión: un debate inconcluso", en *Síntesis 2000*, Iepri, Fundación Social, TM editores, Bogotá, 2000.

Heine, Michael; Herr, Hansjoerg, "Zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank", en *Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle?* Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8/9, Berlín, 2001.

Hernández Gamarra, Antonio, "Propuestas de la Misión Alesina sobre reformas al banco central", en *Economía Institucional*, revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, N° 5, Bogotá, D.C., 2001.

Hommes, Rudolf, *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, TM editores, Bogotá, 1995.

\_\_\_\_\_, "Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia", en *Coyuntura económica*, Fedesarrollo, volumen 28, N° 1, Bogotá, 1998.

Hommes, Rudolf; Montenegro, Armando; Roda, Pablo, *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, Fonade, Bogotá, 1994.

Huffschnid, Joerg, "Monetarismus al supranationales Recht?", en *Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle?* Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9, Berlín, 2001.

- Kalmanovitz, Salomón, "Realidades de la independencia del Banco de la República", en *Revista del Banco de la República*, Santafé de Bogotá, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Constitución y modelo económico", en: varios autores, *El debate a la Constitución*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá, 2002.
- \_\_\_\_\_, "El Banco de la República como institución independiente", en *Borradores de Economía*, N° 190, Banco de la República, Bogotá, D.C., 2001.
- \_\_\_\_\_, "Formas de pensar jurídicas y económicas", Bogotá, D.C., 2002.
- \_\_\_\_\_, *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Alfaomega, Cambio, Bogotá, D.C., 2001.
- \_\_\_\_\_, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Cinep, Universidad Nacional, Siglo XXI, Bogotá, 1986.
- Larrain, Max, "El consenso de Washington: ¿gobernador de gobiernos?", en <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>, 1999.
- Lora, Eduardo; Ocampo, José Antonio, "Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia 1980-1990", en *Coyuntura Económica. Análisis y perspectivas de la economía colombiana*, volumen XVI, N° 3, Fedesarrollo, Bogotá, 1986.
- Lora, Eduardo, *Apertura y modernización. Las reformas de los noventa*, Fedesarrollo, Bogotá, 1991.
- Mejía Quintana, Óscar, "La constitucionalización de la mentira", en [www.espaciocritico.com](http://www.espaciocritico.com), Bogotá, D.C., 2003.
- Misas Arango, Gabriel (editor), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2001.
- \_\_\_\_\_, *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2002.
- North, Douglas, *Estructura y cambio de la historia económica*, Alianza, Madrid, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Instituciones y desempeño económico*, FCE, México, 1999.
- Ocampo, José Antonio, "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada", en *Revista de la Cepal*, N° 69, Santiago de Chile, 1999.
- \_\_\_\_\_, "La política económica durante la administración Samper", en *Coyuntura económica*, Fedesarrollo, volumen XXVIII, N° 4, Bogotá, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Este plan de desarrollo es el más discutido en la historia del país", en *Estrategia Económica y Financiera*, N° 20, Bogotá, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en *Análisis Político*, N° 17, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1992.
- Palacios Mejía, Hugo, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, Biblioteca Vigente, Santafé de Bogotá, 1999.
- Plehwe, Dieter; Walpen, Bernhard; Nordmaan, Jürgen, "Neoliberale Wahrheitspolitik, Neo- bzw. Rechtsliberale Intellektuellen und Think-Thank-Netzwerke als Säulen einer hegemoniales Konstellation", (multicopiado), Berlin, 2000.

Pérez Santiago, Giovanni, "El neoliberalismo en las reformas económicas de América Latina", ponencia presentada en el Congreso de LASA, Miami, marzo 18-19 de 2000.

Ramírez López, Berenice, "América Latina: los saldos de la reestructuración neoliberal", en [http://redem.buap.mx/tl\\_Berenice.html](http://redem.buap.mx/tl_Berenice.html).

Ramos, Joseph, "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", en *Revista de la Cepal*, N° 62, 1997.

Reich, Norbert, *Mercado y derecho. Teoría y praxis del derecho económico en la República Federal de Alemania*, Barcelona, 1985.

Sarmiento Palacio, Eduardo, *El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., 2002.

\_\_\_\_\_, *Apertura y crecimiento económico. De la desilusión al nuevo Estado*, TM editores, Academia colombiana de ciencias económicas, Escuela Colombiana de Ingeniería, Bogotá, 1996.

Sarmiento Palacio, Eduardo; Arango, Juan Pablo; Daza, Enrique; Díaz, Fabio, *Apertura y privatización de las telecomunicaciones*, ediciones Cedetrabajo, Santafé de Bogotá, 1997.

Sarmiento Anzola, Libardo, "Debacle del Estado social", en *Síntesis 2000*,

Iepri, Fundación Social, TM editores, Bogotá, 2000.

Sassen, Saskia, "Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados", traducción de Beñat Baltza, en *Multitudes*, N° 7.

Senn, Amartya, "Las teorías del desarrollo económico a principios del siglo XXI", en *Cuadernos de Economía*, N° 29, Universidad Nacional de Colombia, 1998.

\_\_\_\_\_, "El futuro del Estado de bienestar", en *La Factoría*, N° 8, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>, 1999.

Serrano, Joseph, "El Consenso de Washington: ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?", en <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46htm>.

Stiglitz, Joseph, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington", en *Desarrollo Económico*, revista de ciencias sociales, volumen 38, N° 151, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 1998.

\_\_\_\_\_, *El malestar en la globalización*, Taurus, Bogotá, 2002.

\_\_\_\_\_, *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Taurus, Bogotá, 2003.

Sunkel, Oswaldo; Zuleta, Gustavo, "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", en *Nuevas Fronteras Académicas*, PNUD, Universidad Andina Simón Bolívar, N° 3, 1991.

Tirado Mejía, Álvaro (editor), *Debates nacionales. Discusiones en torno a la "Misión Alesina"*, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, D.C., 2002.

Uprimny, Rodrigo, "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas", en: varios autores, *El debate a la Constitución*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá, 2002.

Varios autores, *Constitución económica de Colombia*, Biblioteca Millennium, El Navegante Editores, Santafé de Bogotá, 1996.

Varios autores, *Constitución política y reorganización del Estado*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Facultad de Derecho, Santafé de Bogotá, 1994.

Varios autores, *Constitución económica colombiana*, El Navegante Editores, Santafé de Bogotá, 1996.

Varios autores, *Comentarios sobre el plan de economía social*, Fescol, Bogotá, 1988.

Varios autores, *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*. Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, Bogotá, 1992.

Varios autores, *La falacia neoliberal*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Ediciones Océano, México, 1983.

Von Hayek, Friedrich, *Camino de servidumbre*, 1946.

Wiesner, Eduardo, "El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después", ponencia presentada en XXVIII jornada del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Cartagena, 18-20 de febrero de 2004.

En el presente libro se examina el proceso de construcción del modelo neoliberal en Colombia durante las últimas tres décadas, desde una perspectiva de análisis que podría ser definida como de economía política del ordenamiento jurídico.

El autor demuestra que uno de los rasgos de la construcción neoliberal consiste en la cuidadosa incorporación al ordenamiento jurídico de los lineamientos económicos y de política macroeconómica del modelo, con el propósito de erigirlos en un nuevo orden, el orden neoliberal, concebido en el sentido positivo del derecho.

El texto revela que la construcción del modelo neoliberal se ha sustentado en una prolífica y sistemática producción de normatividad, ordenadora de los que son sus pilares fundamentales: la «desregulación económica» y la «disciplina fiscal». Los rasgos de tal producción, sus momentos más significativos, las tendencias más recientes, las principales instituciones, así como los vínculos con el proyecto político neoliberal de carácter supranacional son examinados con rigurosidad y están debidamente documentados.

El libro representa una valiosa contribución a la comprensión de la historia reciente del país, de su proceso político, de su economía y de su ordenamiento jurídico, elaborada desde una postura crítica, frente a la debacle económica y social a la que –según el autor– ha llevado la implantación del modelo neoliberal en Colombia.



Ediciones  
Aurora

