

Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990.

**Un balance desde la
experiencia colombiana**

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor del Departamento de Ciencia Política,
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Colombia.

DEBATES DE POLÍTICA PÚBLICA

Este trabajo es un producto del proyecto de investigación "Élites intelectuales y políticas de ajuste estructural en Colombia, 1988-2000", dirigido por el autor y cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia.

Resumen

Este trabajo tiene como propósito principal el análisis de la construcción del orden neoliberal en Colombia considerado a la luz de los procesos de reforma estructural realizados durante los tres lustros recientes. Busca contribuir igualmente a una ampliación de las perspectivas de análisis sobre el proyecto político neoliberal, que por lo regular se centran en enfoques económicos, o políticos, o de análisis de impacto. En desarrollo de esos propósitos el texto se ha dividido en cinco apartes. En el primero se hacen unas consideraciones breves sobre la importancia de la incorporación sistemática de las reformas estructurales al ordenamiento jurídico. En el segundo se muestran los principales momentos (con base en una propuesta de periodización) y las principales instituciones en la construcción del orden neoliberal en Colombia. En el tercero se aborda el análisis de cada uno de esos momentos y se señalan los aspectos más revelantes en cuanto a la producción de la norma del proyecto neoliberal. En el cuarto se examina el lugar de los tratados de libre comercio dentro del proyecto político de construcción de un orden neoliberal supranacional. Finalmente, en el quinto apartado se estudia la tendencia reciente del orden neoliberal en Colombia para mostrar sus vínculos con una tendencia autoritaria del régimen político y una creciente militarización de la política.

Palabras clave: modelo neoliberal, ordenamiento jurídico, autoritarismo, régimen político.

Abstract

The main purpose of this article is to analyze the construction of the neoliberal order in Colombia, considered in light of the processes for structural reform carried out during the past 15 years. The work also aims to expand on the analyses of the neoliberal political project that usually focus on economic or political perspectives, or impact assessments. In pursuing these objectives, the text is divided into five parts. One, the importance of systematically reconciling the structural reforms with the legal provisions. Two, the key moments (using periodization) and the main institutions for the construction of the neoliberal order in Colombia. Three, the analysis of each of these moments and their most relevant aspects in terms of the production of the regulations for the neoliberal project. Four, the role of free trade agreements within the political project of building a supra-national neoliberal order. Five, the recent trend of the neoliberal order in Colombia to reveal its ties to authoritarian tendencies in the political regime and the increasing militarization of politics.

Key words: Neoliberal model, legal provisions, authoritarianism, political regime.

Introducción

La pretensión de constitucionalizar el “modelo económico”, de incorporar al ordenamiento jurídico los lineamientos político-económicos del proyecto neoliberal ha estado presente desde el surgimiento de los concepciones neoliberales con el llamado neoliberalismo austro-alemán de la Escuela de Friburgo (Estrada, 1992). Más recientemente, en el contexto de la llamada globalización capitalista se ha planteado la tesis del surgimiento de un derecho global, una especie de nueva *lex mercatoria* (De Sousa Santos, 1998). Tal ley, “como campo jurídico transnacional emergente, es un localismo globalizado, constituido por gruesas expectativas cognitivas y delgadas lealtades normativas reproducidas por la reproducción rutinaria de un gran número de relaciones contractuales originalmente diseñadas por sociedades mercantiles y por sus abogados, así como por bancos y organizaciones internacionales dominadas por unos y otros” (De Sousa Santos, 1998: 107). También se ha formulado la tesis sobre la irrupción de un nuevo constitucionalismo, que en este trabajo se denominará el *constitucionalismo neoliberal* (Scherrer, 2002). En el entendido de que lo neoliberal representa hoy una síntesis de postulados neoliberales, neoinstitucionales y del llamado liberalismo social, no necesariamente articulados de manera lógica, convertidos en una “nueva tecnología” de la regulación (Estrada, 2004). Algunos autores interpretan esa síntesis en cuanto a una superación del neoliberalismo hacia lo que se define como el posneoliberalismo (Stolowicz, 2004).

La idea central que subyace al presente trabajo consiste en que el orden neoliberal construido en Colombia durante los quince años recientes, aunque se revela como un orden constituido en el espacio nacional estatal, según las reglas de la democracia liberal, es –en sentido estricto– expresión de un proyecto constitucional que bien puede caracterizarse como *la constitución política del mercado total* (Estrada, 2003). Tal proyecto presupone una tendencia a la homogeneización de los ordenamientos jurídicos nacionales en tanto incorpora en éstos contenidos normativos que expresan ese derecho global o supranacional, que para nuestro caso es el derecho de las reformas contempladas en el Consenso de Washington, esto es, de la desregulación económica y la disciplina fiscal. El “derecho nacional” deviene, por tanto, en derecho supranacional, transnacional.

También en el caso colombiano es válida la expresión de un *localismo globalizado* para afirmar que no se trata simplemente de la imposición de una norma desde afuera, sino de su surgimiento también desde adentro, debido a la conjunción con factores internos locales, en la cual jugaron las identidades –como proyecto político-económico– del bloque dominante de poder local con los intereses y las representaciones del capitalismo transnacionalizado.

El derecho configurado de esa manera se ha constituido en el terreno abonado para lo que puede considerarse como el propósito político neoliberal del momento, ahora despojado del todo de sus vestiduras nacionales: el ordenamiento de los “tratados de libre comercio”.

Este trabajo tiene como propósito principal el análisis de la construcción del orden neoliberal en Colombia considerado a la luz de los procesos de reforma estructural realizados durante los tres lustros recientes. Busca contribuir igualmente a una ampliación de las perspectivas de análisis sobre el proyecto político neoliberal, que por lo regular se centran en enfoques económicos, o políticos, o de análisis de impacto. En desarrollo de esos propósitos el texto se ha dividido en cinco apartes. En el primero se hacen unas consideraciones breves sobre la importancia de la incorporación sistemática de las reformas estructurales al ordenamiento jurídico. En el segundo se muestran los principales momentos (con base en una propuesta de periodización) y las principales instituciones en la construcción del orden neoliberal en Colombia. En el tercero se aborda el análisis de cada uno de esos momentos y se señalan los aspectos más revelantes en cuanto a la producción de la norma del proyecto neoliberal. En el cuarto se examina el lugar de los tratados de libre comercio dentro del proyecto político de construcción de un orden neoliberal supranacional. Finalmente, en el quinto apartado se estudia la tendencia reciente del orden neoliberal en Colombia para mostrar sus vínculos con una tendencia autoritaria del régimen político y una creciente militarización de la política.

1 Los procesos de reforma estructural en perspectiva jurídico-económica

La inclusión de los propósitos de la política económica (Cuadrado, 1997: 133-193) en la normatividad ha desempeñado un papel central en el proceso de transformación de la economía colombiana ocurrido durante los lustros recientes. Debido al fuerte carácter político e ideológico (planificado) de las definiciones esenciales en torno de 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 considerarse como un simple reflejo de las transformaciones económicas). Sin duda, la producción de la normativa ha contribuido de manera evidente 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, al ser en esencia 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 de modo formal¹), 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 la normativa 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 para oponerse con éxito a ese proceso de construcción, pese a las evidentes manifestaciones de oposición y resistencia.

2 Momentos e instituciones en la construcción del orden neoliberal

Aunque en sentido estricto los antecedentes de política neoliberal se sitúan a más tardar en la década de 1970 y se presenta evidencia en torno del desarrollo de algunos lineamientos de política neoliberal durante la década de 1980, existe un consenso en torno del papel clave de la administración del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) en esta materia, pues el inicio de este cuatrienio puede tomarse como punto de inflexión en la tarea de construcción del orden neoliberal en Colombia².

Desde ese entonces, y durante los tres lustros siguientes, se asiste a la formación sistemática, no lineal en todo caso, de un régimen jurídico-económico cuyos contenidos esenciales coinciden 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 desre-

1. Existe evidencia que demuestra que las reformas esenciales generalmente han resultado de recomendaciones o de acuerdos con organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización Mundial del Comercio (OMC).

2. 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 Vargas, mediante el documento Conpes n° 2465.

gulación de la economía y la llamada disciplina fiscal. En sentido estricto, podría aseverarse que la construcción de un orden neoliberal se convirtió en política de Estado.

Además del gobierno de Gaviria, las administraciones de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) han mostrado con claridad sus identidades con las políticas neoliberales. La administración de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) es considerada por algunos, de manera equivocada, como expresión del “fin del neoliberalismo”. Algunos anunciaban la llegada del neoestructuralismo (González, 1993). Ella misma se autodefinió como alternativa a los enfoques ortodoxos neoliberales, al intentar posicionar precisamente un discurso neoestructuralista, que en todo caso no se concretó en decisiones de política.

En atención a lo anterior, con 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 cuales se ha llevado a cabo 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 transcurso del tiempo. No se ha recurrido a la definición de etapas, pues éstas sugieren una sucesión lineal de las políticas en el transcurso del tiempo.

Desde el punto de vista jurídico-económico pueden apreciarse cinco momentos en la construcción del orden neoliberal en Colombia, a saber:

1. Diseño e implantación de reformas legales estructurales clave 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 y la 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”.

La continuidad de la política neoliberal ha sido reforzada por medios legales, además, con los planes nacionales de desarrollo y por medio de las leyes anuales del presupuesto.

Así mismo, la construcción del *orden neoliberal* se ha acompañado de una transformación institucional de la dirección y la regulación económicas. Pese al discurso ideológico sobre las capacidades autorreguladoras del mercado, durante las décadas recientes se ha puesto en evidencia que el modelo neoliberal demanda una fuerte *dirección centralizada* del proceso económico y de la política económica.

En Colombia esta aseveración se expresa en la constitución de una

tríada en la dirección de la economía, que define las orientaciones fundamentales del proceso económico y los lineamientos principales de las políticas de construcción del orden neoliberal. Esta tríada posee vínculos e identidades ideológicas fuertes con los organismos transnacionales de gobierno de la economía. Desde el punto de vista del ordenamiento, su alcances y sus posibilidades se encuentran definidos en el ámbito constitucional y poseen sus desarrollos legales correspondientes, en los regímenes de la planeación, del presupuesto y de la banca central.

Desde la perspectiva de la organización institucional del Estado, se trata del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (incluido el llamado Conpes social), del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (que ejerce la secretaría del Conpes), del 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”), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de 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, configura el *intelecto del capital* en la fase neoliberal actual³. El funcionamiento del *intelecto* toma la forma de carrusel, por el cual circulan sus miembros con una frecuencia relativa. Los miembros más aventajados de este *intelecto*, pues en él también existen relaciones de jerarquía y subordinación, hacen parte de redes neoliberales transnacionales, mediante las cuales se vinculan a los organismos multilaterales en cargos de dirección o de consultoría.

En la tríada de la dirección centralizada de la economía las funciones se encuentran delimitadas perfectamente:

a) En las instituciones de la planeación se definen los trazos estratégicos y a largo plazo del modelo neoliberal, también los asuntos relacionados con las decisiones de política económica a mediano y a corto plazos, así como los criterios de implantación inmediata 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 constituyen 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

3. Dicho *intelecto* tiene a su disposición los más importantes medios masivos de comunicación (incluidas las revistas y publicaciones especializadas en asuntos económicos).

de las nuevas relaciones de lo público y lo privado (de privatización de lo público), en instancia de las transformaciones del Estado, de la creación de nuevos mercados, 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 el caso de las instituciones del presupuesto se definen los lineamientos de la política fiscal y de presupuestación. En el modelo neoliberal tal política toma la forma de una política de disciplina y austeridad fiscal selectiva. Esa política guarda, por una parte, relación estrecha con la planeación, en tanto planes y programas deben traducirse a presupuestos. Por la 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 como 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 de la argumentación, 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 (FMI).

c) La banca central es la institución de la tríada 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, C.P.). Estas funciones pueden concebirse igualmente en una perspectiva de *regulación técnica* del dinero y 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 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 de la tríada con fundamento en lo que podría definirse como esencial del programa político neoliberal: la llamada desregulación económica y la disciplina fiscal.

Un examen a las instituciones de la tríada durante los tres lustros recientes da cuenta, en la experiencia colombiana, del lugar

preponderante que éstas ocupan 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 (BM), de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y de la negociación de tratados de libre comercio demuestra que las definiciones clave de política neoliberal discurren actualmente en los escenarios supranacionales.

3 La construcción del orden neoliberal

Diseño e implantación de reformas estructurales (1990-1991)

Durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se consolida la idea, que venía tramitándose desde administraciones anteriores, sobre una necesaria reorientación de la política económica y de desarrollo. Allí culmina la lenta formación de un consenso en el bloque dominante de poder en torno de la apertura de la economía a los mercados internacionales. Las fórmulas intermedias de combinación de la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones en el contexto de un capitalismo cada vez más transnacionalizado, probadas en los lustros precedentes, habían resultado insuficientes. La tendencia de la acumulación impone 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 supone una reconfiguración del bloque de poder, el cual se anunciaba ya desde la década de 1970 con la conformación de “nuevos” conglomerados económicos (los llamados grupos económicos), que empezarán a jugar un papel central en las definiciones de política económica. La reconfiguración del bloque se fundamenta, en parte, en el debilitamiento estructural de la economía cafetera, la obsolescencia de algunos sectores de la industria, el atraso y el estancamiento de la agricultura capitalista, el surgimiento de la economía del narcotráfico (y con ello, la instalación de estructuras mafiosas en la sociedad y en la economía) y el creciente papel de las actividades monetario-financieras, así como en la consideración proveniente de algunos sectores de las élites dominantes sobre la necesaria redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana y, sobre todo, de sus negocios en los circuitos transnacionales de acumulación, todo ello en un contexto internacional en el cual la crisis de la deuda de mediados de la década de 1980 había reforzado la presencia de los organismos de regulación supranacional y, con ello, la implantación de sus diseños de

política⁴. En 1989 se elabora, con base en un balance de las experiencias neoliberales de las décadas precedentes, lo que hoy se conoce como el Consenso de Washington. Tal consenso se convierte 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 pone en entredicho la posibilidad de alternativas al capitalismo y contribuye al despliegue de la política y la ideología neoliberales.

La llegada de los tiempos de reforma neoliberal se anuncia con el *Programa de modernización de la economía colombiana*, en febrero de 1990, en el cual se trazan 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, tales lineamientos habrán de concretarse con la agenda de reformas que emprende la administración Gaviria con su “Programa de apertura económica y de modernización del Estado”.

Las reformas de la apertura muestran una coincidencia notoria con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington, sin que pueda afirmarse que las primeras sean el resultado de un mandato de la segunda. Los lineamientos de política trazados por el Consenso se conocían ya en 1989, año en el cual 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 XX en adelante. Al inicio las políticas neoliberales campeaban por el mundo en clara connivencia con las dictaduras militares en la década de 1970 y con los programas de ajuste económico del FMI durante la década de 1980. La virtud del Consenso consiste en sintetizar y sistematizar en una especie de programa político la agenda de reformas neoliberales (estructurales). Las condiciones de un capitalismo más transnacionalizado abren 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 integral y más complejo: la construcción de un nuevo sistema de poder transnacional.

Las reformas de Gaviria muestran la consolidación de un enfoque de teoría y de política económicas que sirve de soporte para el apalancamiento transnacional de amplios sectores de las élites dominantes interesados en los “nuevos” negocios de la globalización capitalista y en su inserción

4. Aunque en Colombia no se impusieron los programas de ajuste económico, como sí sucedió en la mayor parte de países de América Latina, durante el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) se realizó una política de ajuste fiscal y de liberalización económica con el seguimiento del Fondo Monetario Internacional, en el marco del plan de estabilización conocido con el Programa Macroeconómico 1985-1986.

CUADRO 1

Reformas estructurales de primera generación (1990-1991)

<p>Mercado de trabajo</p>	<p>Ley 50 de 1990 (Reforma laboral) Esta norma avanza hacia la flexibilización laboral y la reducción del precio del contrato laboral por medio de: a) la eliminación de la retroactividad de las cesantías, que pasa a su liquidación definitiva cada año, cuyo valor se deposita 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; b) la eliminación de la acción de reintegro; c) la supresión de la pensión sanción (la acción de reintegro y la pensión sanción) eran protección contra el despido para trabajadores con más de diez años de antigüedad); d) la redefinición de las condiciones de remuneración al establecer el "acuerdo libre entre las partes" sobre los factores que constituyen salario; e) la legalización de la contratación a término por períodos menores a un año y establecimiento de la jornada alternativa de 36 horas a la semana sin recargos por trabajo nocturno, festivo o dominical (aunque con descansos compensatorios remunerados para estos últimos), en especial para las nuevas empresas que operasen en forma continua; creación del "salario integral" para quienes devengan diez o más salarios mínimos legales, entre otros.</p>
<p>Mercado de bienes y servicios</p>	<p>Ley 7 de 1991 (Ley marco de comercio exterior). Ley 49 de 1990 (Reforma tributaria). Ley 9 de 1991 (Estatuto cambiario) La ley marco de comercio exterior juridiza la política de exposición de la economía al libre juego de las fuerzas del mercado, al tiempo que consagra que las políticas de comercio exterior se orientarán con base en los principios de fomento del libre comercio de mercancías, servicios y tecnología; libertad a la competencia y la iniciativa privada y apoyo a los procesos de integración internacional. Se sientan las bases para el tránsito hacia un régimen de libre importación; se impuso la desgravación arancelaria y la homogeneización de las tarifas, y se crean el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior.</p>
<p>Mercado de capitales</p>	<p>Ley 45 de 1990 (Reforma financiera) La reforma tiene como propósito estimular el mercado de capitales mediante: a) el tránsito de un régimen de banca especializada hacia un régimen de banca múltiple; b) el establecimiento de mecanismos para facilitar la organización de la propiedad por medio de la absorción, la fusión, la escisión o la liquidación de instituciones financieras; c) el inicio de la privatización de bancos estatales o nacionalizados; d) el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera en el sector financiero; e) la capitalización de intereses para créditos a largo plazo, entre otros.</p>
	<p>Ley 9 de 1991 (Estatuto cambiario) Con esta reforma se elimina el monopolio estatal sobre el control de cambios y se privatiza del mercado de divisas.</p>
	<p>Ley 49 de 1990 (Reforma tributaria) La reforma establece incentivos a la inversión extranjera; estimula la repatriación de capitales (del narcotráfico) y crea incentivos al mercado accionario al determinarse que las utilidades provenientes de la venta de acciones no constituirán renta ni ganancia ocasional y que las pérdidas por ese concepto no serán deducibles, entre otros.</p>
<p>Telecomunicaciones</p>	<p>Ley 72 de 1989 Se suprime el control sobre los servicios de informática, telemática y el valor agregado por parte de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; se definen las telecomunicaciones como un servicio público; se permite la prestación del servicio de telecomunicaciones por parte de particulares por medio del sistema de concesión, mediante contratos o licencias y el pago de derechos, tasas o tarifas.</p>
	<p>Decreto 1900 de 1991 Se otorga al Ministerio de Comunicaciones la potestad del ordenamiento, la planeación, la regulación y el control de las telecomunicaciones, así como el establecimiento del régimen de derechos para operadores y usuarios; se abre paso a la inversión extranjera; se establece el libre acceso al sector y la prestación del servicio por el Estado o los particulares</p>
<p>Infraestructura</p>	<p>Ley 1 de 1991 Liquidación de Colpuertos y de Ferrocarriles Nacionales; establecimiento del régimen de contratación por concesión para la explotación portuaria; mayor vinculación del sector privado a los proyectos de infraestructura ferroviaria y de carreteras.</p>
<p>Tributación</p>	<p>Ley 49 de 1990 (Reforma tributaria) Aumento en la participación de los impuestos indirectos a la actividad económica interna mediante la ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado y la elevación de la tasa del 10% al 12% para la mayor parte de los productos gravados con este impuesto.</p>

Fuente: Elaborado por el autor con base en la normativa. Se consideran las normas más representativas.

en el nuevo sistema de poder en curso. Este enfoque, neoliberal en lo esencial, es reproducido por una élite intelectual y de tecnócratas formada en su mayoría en universidades estadounidenses con la influencia de la ortodoxia neoclásica y monetarista. En el caso colombiano, se hablaba del *kinder* 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 encuentra sintetizado en una especie de lema que habrá de caracterizar la administración Gaviria: “apertura económica y modernización del Estado”. Mediante la producción de discurso, estas dos acepciones hacen aparecer las transformaciones en curso como parte de un proyecto político modernizador: a una economía cerrada debe oponérsele una economía abierta, a un Estado atrasado y arcaico debe oponérsele un Estado moderno. La ofensiva ideológica neoliberal, que cuenta en lo fundamental con el apoyo de los medios masivos de comunicación, consiste en mostrar el carácter imprescindible de las reformas. Con ellas se anuncia la llegada al futuro (“Bienvenidos al futuro” es una consigna reiterativa de la administración Gaviria).

Con las reformas de Gaviria se avanza de manera significativa hacia la llamada desregulación de la economía y se sientan las bases para el proceso de reforma neoliberal del Estado. El proceso de juridización de la política neoliberal frente a la economía se lleva a cabo con fuerza en la legislatura del segundo semestre de 1990. La mayor parte de las reformas se aprueba al finalizar ese año, y ya a principios de 1991 es sancionada por el Presidente de la República.

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”. Las medidas que acompañan este propósito abarcan los diferentes mercados en los cuales se organiza la economía: a) mercado laboral, b) mercado de bienes y servicios, y c) mercado de capitales. Las transformaciones a que someten dichos mercados son en realidad, una expresión de las profundas transformaciones en las relaciones de producción. Según la economía política, la desregulación de la economía conllevaría una redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo y de las distintas formas del capital entre sí. En el cuadro 1 se resumen las principales reformas de este primer momento.

La Constitución económica (1991)

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

Mediante la Asamblea se busca una salida negociada a los evidentes signos de crisis estructural del régimen político y se da curso a los acuerdos de negociación con sectores desmovilizados de la insurgencia armada (M-19 y EPL, principalmente), que le han apostado a una reincorporación a la vida civil a cambio de participar en el rediseño de las instituciones políticas y de obtener algunos incentivos económicos para desarrollar empresa y posibilidades de supervivencia.

La Constituyente tiene una conformación de acuerdo (parcialmente) con el balance político del momento. Aunque se caracteriza como un “acuerdo de paz”, en sentido estricto nunca lo será pues no logra incluir a las principales fuerzas guerrilleras: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En forma simbólica tampoco lo será pues el mismo día en que se realiza la elección de los constituyentes para conformar la Asamblea se realiza, por parte del gobierno, el ataque al campamento principal del secretariado de las FARC, conocido como “Casa Verde”, ubicado en Uribe (Meta), en una, por cierto, operación militar fallida.

Independientemente de las fuerzas políticas representadas en la Constituyente, desde el punto de vista ideológico y de los proyectos políticos que allí se mantienen se construye un consenso político para el diseño de una nueva Constitución que incluye tesis conservadoras, liberales y socialdemócratas (Kalmanovitz, 2002). Tal consenso expresa, por una parte, las transformaciones neoliberales en marcha, traducidas ya al ordenamiento, según se ha visto, y, por la otra, de la constitucionalización del orden de un Estado social de derecho. Óscar Mejía sostiene que en la Constituyente se enfrentan dos proyectos políticos: uno neoliberal y otro socialdemócrata. Mientras que el primero contiene una visión precisa de los aspectos centrales de la política neoliberal que habrán de incorporarse al texto constitucional, el segundo posee 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, se habrá impuesto el proyecto de los neoliberales (Mejía Quintana, 2002).

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 (Uprimny, 2002). 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 dé al texto constitucional, por ejemplo, mediante 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 conduce a los diseños constitucionales de 1991 no se reproduce en los posteriores desarrollos legales por parte del Congreso, que con posterioridad a la elección de la Constituyente, en lo fundamental, vuelve a configurarse sobre los “viejos poderes” y la “clase política” tradicional. Otro tanto ha ocurrido con los desarrollos constitucionales en el ámbito de la jurisprudencia, pues la composición específica de la Corte Constitucional ha incidido, sin duda, en 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 legislatura del segundo semestre de 1990 por un Congreso revocado 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 encuentran las normas que constituyen el marco económico en el sentido más general, no en términos de la orientación específica que se le pudiera dar a la normativa; además, al definir el Estado como un Estado social de derecho es evidente que se le otorga un sentido concreto a la orientación de la actividad económica.

Vale decir que otro asunto distinto es examinar el margen que la Constitución concede al poder político para configurar y desarrollar un modelo económico determinado lo cual nos acerca al concepto de la llamada Constitución económica (Reich, 1985: 68-72)⁵.

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 por medio del reconocimiento de derechos económicos o sociales a individuos (Mejía Quintana, 2002). Este trabajo se distancia, en consecuencia, de las opiniones en las cuales se

5. Según Reich, la noción de Constitución económica alude a la problemática en torno de los fundamentos políticos y jurídico-constitucionales de la llamada intervención del Estado en la economía de mercado y a las configuraciones específicas de la relación Estado/mercado. De manera más específica se trataría de la consagración constitucional de un sistema económico determinado; del conjunto de preceptos constitucionales que encaminan la intervención del Estado hacia una dirección determinada y unas funciones específicas; de los instrumentos que la Constitución pone a disposición del Estado para poder llevar a término su intervención en la actividad económica; y de 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.

Constitución económica 1991*.

Dirección estatal, mercado y privatización	Se constitucionaliza el concepto de libertad económica (libertad de empresa y derecho a la competencia); al mismo tiempo se determina la "dirección estatal de la economía"; se prohíbe la existencia de monopolios estatales (salvo los rentísticos) y se abre de esa manera paso a las privatizaciones.
Planeación	Se define un régimen de planeación con participación subordinada; refuerza el poder presidencial (iniciativa de la ley del plan en manos del ejecutivo); el plan puede ser expedido por decreto si no es aprobado por el Congreso; se establecen unos alcances de la materia de la ley del plan que promueven desarrollos de la política neoliberal en diversos campos (expedida la ley del plan es innecesario expedir leyes posteriores).
Presupuesto	Refuerza el poder presidencial (iniciativa de la ley de presupuesto en manos del ejecutivo); el presupuesto puede ser expedido por decreto si no es aprobado por el Congreso; prevé "presupuestos desbalanceados"; el pago del servicio de la deuda pública se encuentra blindado; señala "prioridad al gasto social" (focalizado hacia los más pobres).
Transferencias	Institución clave en la financiación del proceso de descentralización; porcentaje de participación de los entes territoriales sobre los ingresos corrientes de la nación con destinación específica (para financiación de educación, salud y otros rubros sociales).
Banca central	Establece la autonomía de la banca central; abre el paso para una política monetarista de control de la inflación (preservar el poder adquisitivo de la moneda); limita las posibilidades para operaciones de financiamiento a favor del gobierno (salvo decisión unánime de la junta directiva); establece posibilidades de injerencia del poder ejecutivo.
Servicios públicos	Se abre paso a la privatización al establecerse que éstos pueden ser prestados por el Estado.
Trasnationalización	Se sientan las bases para continuar con el proceso de apertura (neoliberal) a los mercados internacionales (internacionalización, "zonas francas", etc.).
Reforma del Estado	Se conceden (mediante norma transitoria) facultades extraordinarias al Presidente para reestructurar el Estado.

* Sólo se presentan algunos aspectos del ordenamiento relevantes para el proyecto neoliberal.

Fuente: Elaborado por el autor con base en la Constitución Política de 1991

señalan, ingenuamente, algunas contradicciones entre las normas de la "apertura y la modernización del Estado" y el ordenamiento del Estado social de derecho.

Los diseños constitucionales en materia económica refuerzan las posibilidades de la política neoliberal y sientan las bases para una creciente determinación económica de la política pública. La textura constitucional de la normativa sobre lo que pudiera definirse como sistema económico queda lo suficientemente amplia como para permitir el desarrollo legal de un "modelo económico" neoliberal. El carácter presidencialista de los regímenes de planeación y de presupuesto –en presencia de un bloque dominante de poder identificado con los preceptos neoliberales– contribuye a la profundización de la política neoliberal. Por medio de los planes de desarrollo se avanza en el proceso de desregulación de la economía, en la creación de nuevos mercados por parte del Estado y en la "apertura" de la economía al capital transnacional. Gracias a los

diseños constitucionales del presupuesto se consolida la política de ajuste fiscal selectivo⁶. Atención especial merece régimen de banca central, con el cual se prosigue el proceso de desregulación monetario-financiera, se afianza la posibilidad de una política monetarista del control inflacionario y se propicia una tendencia al aumento del endeudamiento público. En efecto, la autonomía de la banca central obliga al Estado a buscar recursos de crédito a precios de mercado para financiar el gasto público. Tal régimen se constituirá en un factor que explica el crecimiento vertiginoso de la deuda pública.

En el cuadro 2 se resumen los principales aspectos de los diseños constitucionales en materia económica.

En todo caso, debe reconocerse que la textura constitucional se presta para diversas interpretaciones y, en teoría, despliega las posibilidades para la construcción de un Estado social de derecho. Si el balance que se registra en ese sentido es desfavorable, en buena medida se explica por la tendencia predominante en el proceso político y económico luego de expedida la Constitución, que se ha caracterizado más bien por el afianzamiento del proyecto neoliberal y de sus fuerzas impulsoras. La poca presencia de fuerzas políticas comprometidas con la construcción de un Estado social en los Congresos elegidos con posterioridad a la Constituyente, los reiterados ciclos de intensificación de la guerra (acompañados de una demanda creciente de recursos), y el elevado costo del endeudamiento del Estado constituyen –entre otros– factores relevantes que, a la postre, restarán posibilidades a un desarrollo de los mandatos constitucionales en la perspectiva de la construcción de un Estado social de derecho en Colombia.

Los desarrollos posteriores a la Constitución de 1991 darán cuenta de un fortalecimiento del poder presidencial; de Congresos en su mayor parte dóciles y corruptos, susceptibles de ser movilizadas, con prebendas burocráticas o presupuestales, en favor de las políticas del gobierno respectivo; de una Corte Constitucional que en ocasiones infligirá duros golpes –mediante las acciones constitucionales, en especial 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 contribuirá igualmente a la consolidación del modelo neoliberal. El ordenamiento que va construyéndose durante la década de 1990 resuelve la tensión, en cierta medida expresa

6. Pese a un reiterado discurso sobre el ajuste fiscal, durante la década de 1990 se presenta una tendencia al aumento del déficit fiscal. Ello, pese a la imposición de ocho reformas tributarias y a la reducción del empleo público de carrera en más de 250.000 unidades. El financiamiento de la guerra contrainsurgente y el creciente servicio de la deuda, junto con el saqueo de los dineros públicos, constituirán la principal fuente del déficit.

en la Constitución de 1991, entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales en favor de los segundos, en gran medida como resultado de la tendencia del proceso político, cuya preocupación central descansa actualmente –con la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez– en la protección de los derechos de propiedad de las transnacionales y de los grupos económicos.

Profundización de la desregulación económica y creación de nuevos mercados (1992-1998)

El tercer momento en 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 se concibe 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 se sintetiza en el lema “Ponerle corazón a la apertura”)⁷, en este trabajo se sostiene la tesis de que el gobierno de Samper representa, en lo esencial, una continuidad en la implantación del modelo neoliberal en Colombia. En este aspecto parece conveniente establecer una distinción necesaria 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 como ministro de Desarrollo y representó un sector que se caracterizó 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 Rodríguez y Armando Montenegro Trujillo, 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; sin embargo, el samperismo mantuvo su representación en ese gobierno por medio de, entre otros, José Antonio Ocampo Gaviria, ministro de Agricultura, quien abogó por una política sectorial y un tratamiento selectivo frente al agro.

7. En su discurso de posesión, en una alusión tácita a la política de apertura de Gaviria, Samper señala: “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”, diario *El Tiempo*, 8 de agosto de 1994, p. 8A.

CUADRO 3

**Profundización de la desregulación económica
y creación de nuevos mercados 1992-1998**

Salud y seguridad social	<p>Ley 100 de 1993 Creación de un régimen mixto de pensiones, compuesto por el régimen de prima media (conservaba el principio de solidaridad del estatal Instituto del Seguro Social) y el régimen del ahorro individual; creación de los fondos de pensiones privados para el régimen de ahorro individual; creación de nuevos intermediarios financieros, como: a) las administradoras de riesgos profesionales (ARP), que funcionan como compañías de aseguramiento en la eventualidad de un accidente de trabajo, b) empresas prestadoras de servicios de salud (EPS), c) administradoras del régimen subsidiado (ARS) en salud.</p>
Servicios públicos domiciliarios	<p>Ley 143 de 1994 (Ley eléctrica) Reorientación del papel del Estado en el sector eléctrico; organización del mercado de la energía en uno libre para grandes consumidores y otro regulado para el consumo residencial; separación de las actividades del sector en varios negocios, como generación, transmisión, distribución y comercialización de energía; inicio del proceso de desmonte de subsidios; incorporación de criterios de funcionamiento según enfoques de rentabilidad capitalista; creación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas; subordinación a la vigilancia y el control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.</p> <p>Ley 142 de 1994 Debilitamiento de la presencia del Estado en el campo económico de los servicios públicos; inicio de la organización mercantil de los servicios públicos domiciliarios; imposición a las empresas de servicios para transformar su naturaleza jurídica y organizarse como entes de derecho privado (sociedades por acciones); levantamiento de las restricciones para la inversión de capital extranjero.</p>
Educación superior	<p>Ley 30 de 1992 Desregulación del sector educativo en el nivel superior; consolidación de la organización de un mercado privado de la educación superior; régimen de libertad que posibilita el surgimiento de numerosos "operadores del servicio" de carácter privado.</p>
Telecomunicaciones	<p>Decreto 2824 de 1991 Reglamentación de la telefonía celular; estipulación de las condiciones de las concesiones a los operadores privados interesados.</p> <p>Ley 37 de 1993 Regulación de la prestación del servicio y de la celebración de contratos de sociedad y de asociación; definición de la telefonía celular como servicio público.</p> <p>Decreto 930 de 1992 Reglamentación del establecimiento de redes privadas de telecomunicaciones; reglamentación de la utilización del espectro radioeléctrico.</p> <p>Decreto 2122 de 1992 Reglamentación para la operación de nuevos operadores de larga distancia internacional.</p> <p>Decreto 2123 de 1992 Transformación de Telecom en una empresa industrial y comercial del Estado.</p>
Privatizaciones	<p>Ley 226 de 1995 (Ley de privatizaciones) Autorización de venta de activos en el sector minero-energético: siete plantas de generación eléctrica; participación accionaria de la nación en la Empresa de Energía del Pacífico, S. A. (EPSA); Cerromatoso, S. A.; Carbocol, S. A.; participación de Ecopetrol en Invercolsa, Gas Natural, Promigas, Terpel Antioquia, Colgas, Surtigas, Gases de la Guajira, Electrificadoras de Santander y Tolima. Así mismo, en el sector financiero: Corporación Financiera de Caldas y Santander; privatización de "entidades viables", como Bancafé, Granahorrar y FES; marchitamiento de entidades consideradas inviables, como Banco Central Hipotecario, Banco del Estado y Uconal.</p>

Mercado de capitales y organización empresarial	<p>Ley 35 de 1993 Dicta normas generales y señala los objetos y los criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional al regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relación con el manejo de dineros en poder público; refuerza el concepto de liberalización.</p>
	<p>Ley 22 de 1995 (Reforma al Código del comercio) Creación de nuevas formas jurídicas de la organización de la propiedad empresarial, para responder a los procesos de absorción, adquisición, fusión, alianzas estratégicas y formación de (nuevos) grupos y conglomerados económicos a los que llevan los procesos de apertura económica y modernización empresarial.</p>
Inversión extranjera y acuerdo con la OMC	<p>Decretos 517 de 1995 y 1295 de 1996 Acentúa la tendencia aperturista a la inversión extranjera al eliminar las autorizaciones previas que requerían las inversiones tanto en servicios públicos como en hidrocarburos y minería; permite la remisión de capital suplementario a las sucursales de empresas extranjeras; autoriza a los fondos institucionales extranjeros la adquisición de títulos provenientes de un proceso de titularización inmobiliaria; dicta normas para flexibilizar la inversión de portafolio (documento Conpes 3008, 23 de junio de 1998).</p>
	<p>Ley 172 de 1994 Aprueba el acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio, suscrito en Marruecos el 15 de abril de 1994, que regula el flujo de capitales productivos y el comercio de bienes y servicios.</p>
Regulación de los instrumentos de la intervención del Estado	<p>Ley 31 de 1992 Dicta normas a las cuales debe sujetarse el Banco de la República para el cumplimiento de sus funciones y el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional; profundiza el régimen de autonomía y establece el marco de actuación de la política monetaria como política antiinflacionario.</p>
	<p>Ley 152 de 1994 Establece la ley orgánica del plan de desarrollo.</p>
	<p>Decreto 111 de 1996 Compila en un solo 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.</p>
	<p>Ley 60 de 1993 Dicta normas orgánicas en materias de distribución de recursos y de competencias; desarrolla las reglas de juego para las transferencia de recursos a los entes territoriales, con el fin de financiar la educación, la salud y otras formas de inversión social.</p>

Fuente: Elaborado por el autor con base en la normativa. Se han considerado las reformas principales.

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 prosigue 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 se definía como el *Salto social*).

Aunque el desarrollo del proceso político pudo haber incidido sobre el reforzamiento de la estrategia neoliberal, no es esa la razón que explica las configuraciones de la política económica del gobierno de Samper. Éste mantiene –en lo esencial– las identidades con la política de apertura económica. Las diferencias se encuentran más bien en el procedimiento y en la forma de hacer la política –de manera “concertada”–, por ejemplo, por medio del “pacto social” o de los “acuerdos sectoriales de competitividad” (Estrada, 1994). Desde luego que la “crisis política”, desatada por la financiación de la campaña electoral de Samper por parte del narcotráfico para llevarlo a la Presidencia, tiene 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 consideraciones necesarias 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 van 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 de carácter ordinario) con las cuales se regularán materias de la constitución económica (planeación, presupuesto, transferencias, banca central, entre otras). En el cuadro 3 se resumen las principales reformas de este período.

Gestión de la crisis, reforzamiento de la desregulación económica y “disciplina fiscal” (1999-2004)

Durante la administración Samper se acentúan las tendencias a la crisis. Desde 1997 se aprecia una desaceleración del crecimiento económico, que después desembocará en una recesión económica aguda durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y se asiste a la crisis del sector financiero⁸ (DNP, 1999), ocurrida al final de la década de 1990. Así

8. La crisis del sector conduce a la declaratoria de la emergencia económica (decreto 2331

mismo, los problemas de las finanzas del Estado se agravan y adquieren los rasgos de un déficit fiscal en ascenso; en igual sentido, se aprecia un sensible aumento en la desocupación y la pobreza.

Los críticos de las políticas neoliberales explican 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 económico en la década de 1990 está 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 habrá generado una especie de “prosperidad al debe”. Con el aumento en la desocupación y la caída en los ingresos, el crecimiento de la deuda en vivienda de manera más acelerada que la valorización de los activos⁹, 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 revienta; frente a lo cual los defensores del modelo neoliberal aducen que la crisis es producto de un proceso inconcluso de reformas estructurales. Allí se encontrará la justificación para lo que el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo Salazar, define como la

de noviembre de 1998). Al amparo de la emergencia se adoptan, según el Departamento Nacional de Planeación, “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 dictan normas para proveer al Fondo de Garantías Financieras (Fogafín) de los recursos y los instrumentos necesarios para apoyar el saneamiento del sector financiero. El segundo grupo de medidas se orienta al saneamiento y el fortalecimiento patrimonial de las entidades que han presentado un deterioro. Con este propósito se crea una línea de créditos para la capitalización de la banca privada (resolución 006 del Fogafín); se adopta un programa de saneamiento y restructuración de la banca pública a fin de llevar a cabo su privatización en el año entrante, salvo para el caso del Banco Agrario, y se realizan intervenciones directas en entidades privadas”.

9. El cambio en la forma de calcular la Upac (inflación más DTF), según decisión de la junta directiva del Banco de la República tomada en 1992, se convierte en uno de los factores que explican tal situación. La Corte Constitucional considera (siete años después) en las sentencias C-700 y C-747 de 1999, que la nueva fórmula viola la Constitución de 1991, pues contempla la capitalización de intereses. Debido a ello, el gobierno se ve 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 de la Upac– se salvaguarda el negocio financiero.

“segunda ola de reformas” (por supuesto, inscritas dentro del modelo neoliberal).

El ordenamiento de este período adquiere las características de un ordenamiento para la gestión de la crisis¹⁰; bajo su amparo proseguiría el proceso de liberalización de la economía. Lo *nuevo* es que este ordenamiento, 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 (FMI, Ministerio de Hacienda, 1999, 2002).

En tales acuerdos se incluyó una agenda legislativa cuyo eje consistía en la implantación de una política de saneamiento de las finanzas del Estado para reducir sustancialmente el déficit fiscal (al respecto, véase el anexo cuadro resumen 4).

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 del gobierno central a los entes territoriales (también a las universidades públicas y la seguridad social).

Del examen de la agenda legislativa contenida en los acuerdos con el FMI puede inferirse que se trata de un proceso aún no concluido, en el que –en todo caso– ya se dieron los pasos principales.

Durante la administración de Pastrana Arango las políticas de ajuste se centraron en el llamado ajuste territorial, con el cual se le dio un golpe certero a la política de descentralización. Los estrategas neoliberales, que habían propiciado tal política como mecanismo para reducir el déficit del gobierno central, ahora reorientaban el proceso, mantenían el discurso descentralizador, pero reconcentraban –por vía legislativa– la orientación del gasto local. En efecto, con la Ley 617 de 2000 se impuso un severo *ajuste territorial*, que afectó el empleo público de departamentos y municipios, y definió los parámetros de gasto local. Al mismo tiempo, se aprobó una reforma constitucional que –al redefinir la fórmula de asignación– redujo los recursos que debía transferir el gobierno central a los entes territoriales e incorporó en el ordenamiento constitucional

10. 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 tiene el propósito –según el gobierno– de imponer “acuerdos de restructuración” 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.

criterios de asignación de recursos basados en la demanda, con los cuales se estimulará la organización mercantil y la privatización de actividades sociales financiadas con tales recursos (educación, salud, entre otros). Además, en esta administración se iniciaron la discusión y el trámite de reformas de *segunda generación* en materia laboral y de seguridad social, que serían aprobadas en el siguiente gobierno.

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia se dio continuidad a la política neoliberal, ahora diseñada completamente por el FMI. El gobierno de Uribe Vélez se ha caracterizado, como el de Pastrana Arango, 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; actualmente el gobierno colombiano se encuentra *negociando* un nuevo acuerdo con el FMI, con el cual se extenderá la subordinación de la política macroeconómica a los mandatos de esta entidad multilateral hasta finales de 2006.

La agenda de reformas pactada por el gobierno de Uribe Vélez con el FMI ha venido cumpliéndose al pie de la letra. Las reformas que no han sido aprobadas por el Congreso se encuentran en proceso de trámite legislativo. Todo ello ha ocurrido 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 despedido”; 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, que en todo caso no ha funcionado hasta ahora, 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”. Tales efectos fiscales se lograrán gracias a que en la reforma se introdujo, entre otros, un aumento en el número de semanas por 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 en 2003 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 (la empresa estatal de telecomunicaciones) y la creación de una nueva sociedad anónima con el mismo nombre, cerrándose de esa forma una etapa más del proceso de privatización de este sector. En la mira de la reestructuración neoliberal también entró Ecopetrol (la empresa colombiana de petróleos), que fue despojada de la posibilidad de incidir sobre el diseño de la política petrolera (merced a las facultades otorgadas al Presidente), y sometida a un debilitamiento gradual, que podría llevarla hacia la privatización completa¹¹.

Además, es evidente que se ha asistido 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”, según lo formulado en el acuerdo con el FMI. 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”, dice el acuerdo con el FMI.

11. De paso, se produce un duro golpe contra uno de los sindicatos de clase más importantes del país, la Unión Sindical Obrera, el cual realiza un movimiento huelguístico en 2003 contra las políticas de privatización de la empresa.

Como se aprecia, se trata de unas propuestas de reforma que afectarán claramente las condiciones de financiación de derechos fundamentales y tienen el propósito de garantizar a mediano y largo plazos 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 élites dominantes para profundizar la construcción de un Estado autoritario. Tal consenso se expresó en la aprobación de la reforma constitucional mediante la cual se estableció la figura de la reelección, con la cual se pretende extender en la práctica el mandato de Uribe Vélez por cuatro años más.

El hecho de que la atención del Congreso se centrara en 2004 en la aprobación de la figura de la reelección mereció la crítica de sectores neoliberales, que vieron aplazados –con el beneplácito del FMI, interesado en la reelección– proyectos de reforma al régimen de transferencias, de pensiones y a la administración de justicia.

Estos proyectos de reforma se inscriben dentro de 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, y del momento en que ellos se tramiten en el Congreso, lo cierto es que en la mira se encuentran la generación de nuevos *ahorros fiscales* para consolidar el proyecto político autoritario 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 (Estrada, 2003).

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 puede afectar 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 de Pastrana Arango y prolongado durante el gobierno de Uribe Vélez. 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 (Estrada, 2001).

4 **Tratados de “libre comercio” y “constitucionalismo neoliberal”**

Un aspecto central 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

Reformas para la gestión de la crisis y el «ajuste fiscal» (1999-2004).

Reformas por mandato del FMI (Acuerdo 1999)	<p>Acuerdo extendido con el FMI (3 de diciembre de 1999) Reforma de segunda generación de la seguridad social (modificando la Ley 10 de 1993); creación de fondos de pensiones de los gobiernos locales; reforma constitucional que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del gobierno central; fortalecimiento de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes (ajuste territorial); reforma al régimen de loterías y juegos para incrementar los ingresos públicos; ampliación de la base gravable del impuesto de renta y del impuesto al valor agregado (reforma tributaria nacional); aumento de provisiones establecidas de la ley de reforma financiera decretada en julio de 1999, atendiendo estándares internacionales; reforma tributaria local (aplazada) tendiente a la mayor generación de recursos propios; desinversión total de los bancos públicos remanentes, exceptuando el Banco Agrario. Lo anterior unido a metas para reducción del déficit fiscal y el control de la inflación.</p>
Ajuste territorial	<p>Ley 617 de 2000 Establece límites a la expansión del gasto de los entes territoriales, al determinar tope máximos al crecimiento de los servicios personales y de gastos generales; provoca despidos masivos de servidores públicos.</p>
Reforma al régimen de transferencias	<p>Acto legislativo 01 de 2001 (Reforma constitucional) Reducción del monto de las transferencias del gobierno central a los entes territoriales con el propósito de producir un ahorro fiscal; se desliga el crecimiento de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, siendo calculadas a partir de la suma base incrementada anualmente de acuerdo con la inflación causada en el año inmediatamente anterior, más unos puntos adicionales; desaparece la figura de situado fiscal y de participaciones municipales para dar lugar al <i>sistema general de participaciones</i>; asignación de recursos basada en la demanda.</p>
	<p>Ley 715 de 2001 Desarrolla el acto legislativo; orienta hacia la municipalización; estimula la organización mercantil de la salud y la educación.</p>
Inversión extranjera	<p>Decreto 2080 de 2000 Mejora las condiciones de la inversión extranjera y de rentabilidad de las compañías multinacionales petroleras al crear nuevos incentivos.</p>
Reformas por mandato FMI (acuerdo 2002)	<p>Acuerdo Stand by con el fmi (diciembre 2 de 2002) Expedición de decreto gubernamental para eliminar los puestos vacantes existentes en el servicio público; aprobación por parte del Conpes del plan de sostenibilidad financiera del Instituto de Seguro Social (ISS) en salud; aprobación por parte del Congreso de la ley de responsabilidad fiscal (legalización del ajuste fiscal); presentación ante el Congreso de cambios en el código de presupuesto (ley orgánica) (redefinición hacia la baja del gasto social); revisión de la Ley 80 para redefinir la contratación estatal y adecuarla a escenarios de transnacionalización; privatización de Bancafé, Granahorrar y otras entidades públicas; conclusión de un documento Conpes para fortalecer la defensa jurídica del Estado e implementación de dicho plan; implementación completa del plan Conpes para eliminar el déficit del sistema de salud del ISS en 2007. Todo ello acompañado de la definición de metas de reducción del déficit fiscal y de control inflacionario.</p>
Reforma laboral	<p>Ley 789 de 2002 Prolonga la jornada de trabajo; reduce costos laborales por concepto de pago de horas extras, dominicales, festivos e indemnizaciones por despido; refuerza deslaboralización del trabajo; precariza el empleo (elimina remuneración en contratos de aprendizaje); estimula la empleabilidad.</p>
Reforma pensional	<p>Ley 797 de 2002 Aumenta el número de semanas por cotizar e incrementa el monto de las contribuciones.</p>
Reestructuración del Estado	<p>Facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso; liquidación de Telecom; creación de una nueva sociedad anónima con el mismo nombre de Telecom; división de Ecopetrol (debilitamiento de su injerencia en la política petrolera), reforzamiento de tendencias privatizadoras.</p>

Fuente: Elaborado por el autor con base en los acuerdos con el FMI y la normatividad aprobada.

(Estrada, 2002). 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 Área de Libre Comercio de las Américas y de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Tal compromiso muestra una identidad plena del gobierno de Uribe Vélez con los contenidos generales que a esos tratados quiere imprimirle el gobierno de Estados Unidos (aunque se intente mostrar diferencias en los enfoques de la “negociación” y en la representación de intereses).

Asimismo, la construcción del orden de los tratados debe comprenderse en la perspectiva de la continuación de una serie de 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 representa un largo proceso que, en el caso de los tratados de libre comercio, lleva más de una década. Véamos.

Los TLC y el 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 multinacionales. 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 se ha caracterizado como el *regionalismo abierto*, esto es, la conjunción de medidas de apertura económica como políticas de integración.

Las reformas neoliberales de los últimos lustros fueron a la par con lo que algunos autores han caracterizado como el surgimiento de un nuevo orden (sistema de poder) transnacional, que “en gran medida se desvía del sistema interestatal anterior”. Según 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 (Sassen, 2002; Lütz, 2000; Dieter, 2000).

En este contexto deben valorarse los procesos de negociación de tratados de libre comercio (TLC). Con dichos tratados no se está simplemente frente al cierre del ciclo de reformas neoliberales, impulsadas por el Consenso de Washington. Los TLC representan más bien una de las expresiones institucionalizadas, en la forma de ordenamiento positivo, de las nuevas configuraciones del sistema de poder transnacional. Desde la década de 1990 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 los "contratos y de derechos de propiedad" (Sassen, 2002).

Los TLC y el orden capitalista (neoliberal)

Aunque los TLC, desde el punto de vista jurídico-formal, se hacen aparecer como un proceso de negociación entre Estados, en sentido estricto representan negociaciones entre Estados y empresas, en general, sobre todo empresas multinacionales, en particular. Los TLC son expresivos de un proyecto de construcción de un orden capitalista privado, que regula relaciones entre empresas capitalistas privadas, en especial, multinacionales, pero 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 del proceso de los TLC y 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 (...). Estados Unidos, poder hegemónico de este período, han conducido (y casi obligado) a los otros Estados a adoptar esas obligaciones frente al capital mundial (...) (Sassen, 2002).

La concreción de ese propósito se ha proyectado en América Latina sobre los acumulados de las políticas de liberalización comercial y de flexibilización a la entrada de inversión extranjera, así mismo sobre los procesos de reforma del Estado y, en general, de desregulación de la economía, que en Colombia llevan cuando menos tres lustros de política en ese sentido.

El orden (sistema de poder) transnacional posee, como uno de sus pilares fundamentales, el poder político, económico y militar del Estado de Estados Unidos. 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; también los intentos de estructurar un centro de poder en Asia. Por ello, la noción de TLC no se circunscribe exclusivamente a negociaciones con Estados Unidos.

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, los TLC deben ser comprendidos con una doble connotación. Por una parte, son 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 la otra, son al mismo

tiempo la manifestación de unos intereses capitalistas específicos de los Estados Unidos, dentro de su proyecto político de consolidación de su poder imperial¹². 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 de los TLC no descarta la expresión y el trámite de intereses capitalistas particulares, como en efecto ocurre.

Los TLC como nueva constitución política del mercado

La noción de *constitución política del mercado total* se refiere al hecho de que los TLC contienen 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*. Por la otra, en cuanto se trata de una construcción ideológica sobre supuestos ético-políticos del funcionamiento de la economía capitalista. El *mercado total* considera el hecho de que las regulaciones de los TLC pretenden un copiamiento completo de la actividad económica y social, justamente con fundamento en la pretendida libertad económica.

La *constitución política del mercado total* da cuenta de un ordenamiento que trasciende el derecho nacional-estatal o 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, los TLC encarnan un proyecto profundamente antidemocrático y autoritario, no sólo por los rasgos de su proceso de formación; 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 éstos reconocen la normatividad de los TLC 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. De esa forma es cuando menos 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 los TLC se

12. Esta distinción posee, en sentido estricto, propósitos expositivos. Con ella se pretende resaltar que lo que está en juego en los TLC no son simplemente los intereses de Estados Unidos.

pretende hacer irreversibles las reformas estructurales de tipo neoliberal, al menos desde el punto de vista jurídico-formal. Una eventual reforma de la normatividad de los TLC 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 del continente– a la política y la ideología del neoliberalismo¹³.

Además, la producción de normatividad relativa a los desarrollos específicos de los TLC quedaría en manos de los “expertos” que conforman las llamadas instancias técnicas de esos acuerdos. En ese sentido, los TLC reproducen a escala supranacional el esquema de gobierno de la economía impuesto por las tecnocracias neoliberales en el ámbito nacional-estatal y culminan 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). Por ello resulta ingenuo considerar los TLC como proyectos de “integración económica”.

Los TLC son complementarios de otros ordenamientos de la misma naturaleza, con los que se completa la compleja red normativa de dominio capitalista a escala hemisférica y mundial. Los TLC son expresivos de una cierta especialización del derecho económico de la nueva fase capitalista¹⁴. Su materia no comprende los flujos del capital dinero (aunque sí algunas de sus formas, los llamados *servicios financieros*) o el ámbito de la política macroeconómica. 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. 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

13. Los TLC impondrán, en consecuencia, un tipo de acción política necesariamente de quiebre del orden institucional.

14. A manera de ejemplo, puede afirmarse que la producción de normas económicas ha sido prolífica en la OMC, 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 contenidos previstos del TLC.

estabilización macroeconómica (control de la inflación, estabilidad de los tipos de cambio).

La normatividad de los TLC representa no sólo el proceso de vaciamiento de soberanía del Estado, sino de 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. En ese sentido el Estado desempeña funciones semejantes a las de una especie de *policía administrativa local*, de supervigilancia y control, que han de complementarse con los dispositivos propios de la administración de justicia y del ejercicio físico de la fuerza (militar).

Los TLC como “derecho del capital” no incorporan en absoluto aspectos que pudieran afectar su tasa de ganancia. Por eso, se trata de una *constitución política del mercado* en la que no hay lugar a la inclusión de normas laborales, sociales o ambientales. Estas podrían considerarse como interferencias innecesarias al libre funcionamiento del mercado, que alterarían, por tanto, su capacidad para asignar “eficientemente” los recursos¹⁵. 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, en especial a Estados Unidos. Ahí fenece el concepto de libertad económica. La libre movilización sólo está prevista para las *personas de negocios*. Los desplazamientos de población y las migraciones internas, así como los efectos políticos, económicos, sociales y culturales que ellas producen, serán otras de las tareas *locales* a enfrentar por el Estado. 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 aquí se ha examinado un proyecto capitalista en pleno proceso de implantación, no culminado en todo caso.

15. Es conveniente señalar que este trabajo no se ha trazado el propósito de examinar los posibles efectos económicos y sociales de los TLC. El impacto de las reformas neoliberales del Consenso de Washington es ya un indicador por 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 más complejos, previsibles en un contexto del TLC.

Si se logra concretar de acuerdo con los diseños aquí analizados, eso aún está por verse. Sus condiciones de posibilidad se encuentran también en función de la resistencia, del movimiento, del contrapoder, que puedan desplegarse 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. La perspectiva se propone entonces en términos de una supranacionalización del orden jurídico económico neoliberal, que aquí se ha caracterizado como la *constitución política del mercado total*.

El gobierno de Uribe Vélez actualmente adelanta la negociación de un TLC con Estados Unidos. El bloque dominante de poder tiene allí fincada buena parte de sus aspiraciones económicas; no importa que ello implique la destrucción de valor (o la cesión de nuevos escenarios de la producción), de puestos de trabajo o la mayor precarización del empleo. Intereses capitalistas particulares son vendidos a la opinión pública como “el interés nacional”. No obstante, el TLC, junto con el plan de ajuste del FMI, el Plan Colombia (incluido el “muy original” plan patriota) y la política de seguridad democrática se revelan como piezas de un mismo rompecabezas: la consolidación de un régimen político burocrático autoritario, brazo extendido de los intereses imperiales de Estados Unidos en América Latina; pretensión de bloqueo a proyectos alternativos y revolucionarios en la región.

5 Orden neoliberal, guerra contrainsurgente y “seguridad democrática”

La construcción del orden neoliberal en Colombia posee una especificidad respecto de otros países de América Latina que no se ha examinado en este trabajo, pues escapa a los propósitos del mismo. Tal construcción se ha acompañado de una tendencia autoritaria del régimen político, de una creciente militarización de la política y de una influencia en ascenso de las organizaciones paramilitares. La confrontación neoliberal con las diversas formas de resistencia social y con el movimiento insurgente ha venido agudizándose; movimientos sociales y políticos, luchas obreras y populares contra las reformas neoliberales han sido estigmatizadas en muchas ocasiones como “brazos largos” de la “subversión armada”.

El vínculo entre la política neoliberal de reforma y la guerra interna se ha tornado cada vez más notorio. La “derrota militar” de la insurgencia se revela como una necesidad y ha llegado a convertirse en condición para la implantación plena del proyecto político neoliberal, que debe ser leído en clave regional como lo enseña la estrategia norteamericana para la región andina con el Plan Colombia, en sus diversas “actualizaciones” (Estrada, 2001, 2002).

En el caso colombiano la protección a los derechos de propiedad privada (transnacional, de los grupos económicos “criollos” o de los latifundistas) no sólo se ha acompañado de las reformas aquí examinadas. También ha sido notoria la disposición creciente de gasto militar para esos efectos, junto con la formación de ejércitos privados, de bandas paramilitares, que actúan en la mayor impunidad. La *flexibilización laboral* no sólo ha ocurrido por vía normativa; también ha ocurrido mediante el ejercicio físico de la violencia. Colombia registra el mayor número de sindicalistas asesinados en el mundo. La desregulación financiera ha sido útil para estimular el lavado de activos provenientes de la economía ilegal, especialmente del narcotráfico, y de paso ha puesto en evidencia la doble moral del establecimiento en este aspecto; la disciplina y la austeridad fiscal se han convertido en instrumento para castigar el empleo y las remuneraciones de los trabajadores del Estado, y otras formas del gasto social, es decir, han sido selectivas. Al mismo tiempo se ha asistido a un incremento sensible del gasto militar, justificado en la “guerra contra el terrorismo” y en la provisión de seguridad, como condición para el crecimiento.

Pese a que podría establecerse una línea de continuidad entre la política neoliberal y la tendencia de la guerra interna durante los últimos tres lustros, durante la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se ha desplegado tal articulación. La particularidad del gobierno actual consiste, en primer lugar, en que la fase actual de reformas está asociada a una creciente militarización de la política del Estado (como ya se dijo) 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 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 en forma paranoica 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 ese engendro que se llama Estado comunitario en un *proyecto nacional*, el cual debe ser provisto con una base social estable, que además de sectores de las élites dominantes, es construida 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 pretende dar al régimen de acumulación, según se ha mostrado en este trabajo.

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 para el financiamiento de la guerra y de justificar la creciente intervención estadounidense en el país.

Los estudios del Banco Mundial, en especial de Paul Collier, 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 Vélez se ha elaborado con más precisión la tesis (refinada en la administración Pastrana Arango) 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 clave 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).

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 a 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 de 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 movimientos en ascenso, de nuevas condiciones de posibilidad y de espacios para pensar alternativas al neoliberalismo.

•

FECHA DE RECEPCIÓN: 27 / 04 / 2005
FECHA DE APROBACIÓN: 30 / 08 / 2005

Bibliografía

- Cuadrado, Juan. 1997. *Introducción a la política económica*. Madrid, McGraw-Hill.
- De Sousa Santos, Boaventura. 1998. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ILSA.
- Departamento Nacional de Planeación. 1999. "Balance macroeconómico y perspectivas para el año 2000", documento Conpes n° 3061. Bogotá.
- Dieter, Heribert. 2000. Re-regulierung del internationalen Finanzmärkten? *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, n° 118, Berlin.
- Estrada Álvarez, Jairo. 2004. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*. Bogotá, D. C., Ediciones Aurora.
- 2003. "Plan Colombia, debates, tendencias recientes, perspectivas", en Estrada Álvarez, Jairo (Comp.), *El Plan Colombia y la intensificación de guerra. Aspectos globales y locales*. Bogotá, D. C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- 2002. "La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito de Área de Libre Comercio de las Américas", en Estrada Álvarez, Jairo (Ed.), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*. Bogotá, D. C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- 2001. "Elementos de economía política", en Estrada Álvarez, Jairo (Ed.), *Plan Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá, D. C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- 1994. "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*, n° 2 y 4, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas. Bogotá, Universidad Central.
- 1992. "Dimensiones básicas del neoliberalismo económico", en Estrada, Jairo y Gualdrón, Jesús (Comps.). *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*. Santa Fe de Bogotá, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales (CEIS).
- Fondo Monetario Internacional/Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1999. 2002. "Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional" y "Acuerdo *stand by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional". Bogotá.
- González, Camilo (Ed.). 1993. *El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo económico y social*, Bogotá, Indepaz.
- Kalmanovitz, Salomón. 2002. "Constitución y modelo económico", en Varios autores, *El debate a la Constitución*, Bogotá, D. C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- Lütz, Susanne. 2000. "Globalisierung und die politische Regulierung del Finanzmärkten, *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, n° 118, Berlin.
- Mejía Quintana, Óscar. 2002. "La constitucionalización de la mentira", Bogotá, D. C., en www.espaciocritico.com.

- Reich, Norbert. 1985. *Mercado y derecho. Teoría y praxis del derecho económico en la República Federal de Alemania*, Barcelona.
- Sassen, Saskia. 2002. "Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados" (traducción de Beñat Baltza), *Multitudes*, n° 7, <http://www.sindominio.net/arkitzean/multitudes/>.
- Scherrer, Christoph. 2002. "Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus", *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, n° 118, Berlin.
- Stolowicz, Beatriz. 2004. "El posliberalismo y la izquierda en América", ponencia presenta en el IV Seminario Internacional "Dominación, resistencias y alternativas en América Latina". Bogotá, D. C., Instituto de Investigaciones Jurídico-Sociales-Unijus-Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.
- Uprimny, Rodrigo. 2002. "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas", en Varios autores, *El debate a la Constitución*, Bogotá, D. C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA).