

Ensayos críticos

No. 1, Bogotá, septiembre de 2005 – ISSN 1900 – 480X

- LA TERCERA VÍA EN AMÉRICA LATINA: DE LA CRISIS INTELECTUAL AL FRACASO POLÍTICO
BEATRIZ STOLOWICZ WEINBERGER

- ELEMENTOS PRELIMINARES PARA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA ELITE INTELECTUAL DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN COLOMBIA
JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

- EL DISCURSO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA ELITE INTELECTUAL COLOMBIANA NOTAS PRELIMINARES
DIANA ARISTIZÁBAL, JULIANA CUBIDES, CAROLINA JIMÉNEZ

- REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA, ELITES Y CORTE CONSTITUCIONAL (1992-2000)
EDGAR NOVOA TORRES

Director

Jairo Estrada

Editor

Jesús Gualdrón

Consejo Editorial Asesor

María Teresa Cifuentes

Víctor Manuel Moncayo

Oscar Mejía

Ricardo Sánchez

Libardo Sarmiento

Renán Vega

Nelson Fajardo

Asesores internacionales

Beatriz Stolowicz

(México)

Claudio Katz

(Argentina)

Nildo Domingos Ouriques

(Brasil)

Manuel Salgado

(Ecuador)

Dietmar Wittich

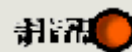
(Alemania)

Diseño &**Preparación editorial**

Luis Guillermo Quevedo

Editorial Juaica Ltda.

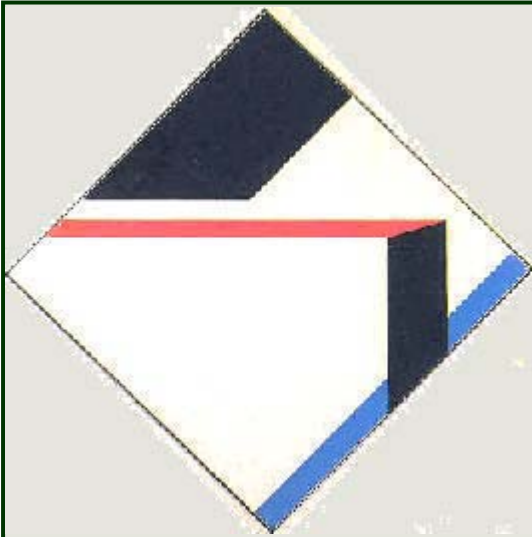
<http://www.juaica.com>

**Una Publicación de**

Asociación Espacio Crítico

Bogotá D.C., Colombia

<http://www.espaciocritico.com/>



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

Beatriz Stolowicz Weinberger

Profesora-Investigadora del Área Problemas de América Latina,
Departamento de Política y Cultura.
Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Xochimilco. México.

Ponencia presentada en Seminario Internacional: *Elites, poder y política en América Latina: el papel de los intelectuales*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Departamento de Ciencia Política, Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho-Centro de Investigaciones Jurídico Sociales CIJUS. Bogotá, 2 al 4 de mayo de 2005.

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

Beatriz Stolowicz**

La batalla de ideas aún perdida

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

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

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

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

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

* Seminario Internacional: *Elites, poder y política en América Latina: el papel de los intelectuales*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Departamento de Ciencia Política, Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho-Centro de Investigaciones Jurídico Sociales CIJUS. Bogotá, 2 al 4 de mayo de 2005.

** Profesora-Investigadora del Área Problemas de América Latina, Departamento de Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México.

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

La crisis intelectual de los dominados, que aún persiste, cumple un papel de primer orden. Precisamente porque la batalla de las ideas no se ha ganado, es que sigue perdida la batalla de las palabras. La derecha actúa todavía con desmedida impunidad para manipular políticamente con el discurso, imponiendo, como lo hizo antes, un léxico del cual no se sustrae siquiera la mayoría de sus críticos. Entre éstos hay quienes dicen que lo usan con un sentido práctico para dar fluidez a la comunicación (¿déficit creativo?); aunque nombran con las mismas palabras contenidos distintos - lo que pocas veces se explicita-, con el uso del léxico dominante legitiman la semántica que los poderosos socializan como sentido común. Con la salvedad de esas excepciones, el léxico dominante exterioriza el dominio ideológico y epistemológico que predetermina desde dónde se piensa la realidad. No es sólo la repetición permanente de esas palabras lo que hace a su eficacia introyectiva; los sectores dominantes han dado a cada una de ellas una justificación práctica y una explicación “científica” para hacerlas creíbles como realistas, como descripción necesaria e inevitable de una realidad que se piensa y explica, desde, y en función de la lógica capitalista. Desde luego que la eficacia ideológica no se reduce a mecanismos lingüísticos, sino que se realiza y arraiga a través de procesos sociales que hacen “creíble” el modo como se les nombra. Pero ese supuesto realismo nominal resulta de un desplazamiento de contenidos, de un deliberado encubrimiento de la realidad con fines políticos: ideologización.

La centralidad que tiene actualmente el discurso ideológico como instrumento político de dominación da cuenta del vaciamiento teórico de los dominados y de sus limitaciones cognoscitivas sobre los procesos socio-históricos mismos. Lo que les impide desnudar las falsificaciones doctrinarias, desentrañar el lenguaje abstracto, ahistórico y tecnicista del discurso ideologizado. Aunque estos son rasgos consistentes con las representaciones teóricas burguesas del capitalismo, son notorias las inconsistencias deliberadas para oscurecer los verdaderos objetivos. No es casual que parte de la ofensiva ideológica de la derecha sea la teorización posmoderna que absolutiza la palabra y el sentido, como simbolismo subjetivo e individual independiente de las determinaciones de clase y de las relaciones de poder. De esta manera se oculta que son quienes ejercen el poder los que imponen los contenidos de las representaciones convertidas en sentido común. Quienes hacen análisis del discurso partiendo del lenguaje mismo como verdad neutra, creen “descubrir una verdad del lenguaje a falta de un lenguaje de lo verdadero”, como dice Henri Lefebvre.¹ Esto hace posible que con total desparpajo los beneficiarios del orden social actual se mimeticen como críticos o progresistas, y hasta lleguen a convertirse en líderes de opinión de quienes lo cuestionan.

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

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

² El economicismo tomó la idea de Marx de ideología como “reflejo” de una posición de clase, asignándole un rol pasivo. Es una interpretación errónea de lo señalado por Marx y Engels en el primer capítulo de *La ideología alemana* de 1845: “Los hombres son los productores de sus representaciones, de sus ideas, etc., pero los hombres reales y actuantes, tal y como se hallan condicionados por un determinado desarrollo de sus fuerzas productivas y por el intercambio que a él corresponde, hasta llegar a sus formaciones más amplias. La conciencia no puede ser nunca otra

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

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

Constatar los éxitos ideológicos de la derecha no basta para explicarlos. Hasta ahora se ha prestado una mínima atención a los efectos ideológicos de las derrotas político-militares de los años setenta y ochenta sufridas por la izquierda. Casi es un lugar común atribuir a la crisis del “socialismo real” la pérdida de horizonte anticapitalista. Más recientemente se observa el impacto que tiene la potencialidad electoral de la izquierda, y la probabilidad de que gobierne, en su desperfilamiento programático y en la adopción de conductas posibilistas, respectivamente. Pero explicar los cambios ideológicos en la izquierda y sus debilidades teóricas es un asunto de totalidad compleja, de tendencias así como de especificidades, que planteado de manera abstracta termina por ser inasible. Y por supuesto impensable de reconstruir analíticamente, aun de manera indicativa, en un trabajo breve. Algunas pistas pueden encontrarse al analizarse temas o problemas más concretos.³ Uno de ellos, tratado aquí someramente, es la proclividad al tercerismo de parte importante de la izquierda partidaria y no partidaria latinoamericana, que viabiliza el reciclamiento discursivo y las estrategias políticas de la derecha para gestar un consenso posliberal.

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

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

De los dos demonios al tercerismo.

La izquierda le ha entregado dócilmente a la derecha un flanco por el cual ser golpeada: el análisis de la derrota político-militar⁴ en décadas pasadas. La derecha da la “explicación”: “la causa está en el marxismo, responsable del ascenso del fascismo y de la caída de la democracia”. Los mismos argumentos que los esgrimidos por los liberales en la década de los treinta en Europa⁵, para hacer que la izquierda renuncie a sus metas socialistas y adhiera al capitalismo como única posibilidad de progreso y democracia. La derrota, que fue infligida a la izquierda latinoamericana por la contrarrevolución capitalista, habría sido producto del marxismo por dos efectos del mismo: el “utopismo” (“voluntarismo”) y la “escasa adhesión de la izquierda a los principios democráticos”. El argumento, basado en falseamientos históricos y teóricos, tanto en relación al pensamiento del fundador de la filosofía de la praxis como a la historia misma, sustenta la muy difundida teoría de los dos demonios. Que responsabiliza por igual a fascistas y marxistas por la “crisis de la democracia”. La contrarrevolución es justificada como reacción comprensible a “la revolución” (en realidad, toda forma de ascenso de las luchas populares), con lo que se niega por principio la legitimidad de la lucha contra la opresión, la desigualdad y la injusticia; el efecto es convertido en causa. Sólo en un segundo momento los liberales conservadores condenan los aspectos represivos de la contrarrevolución que se extienden sobre toda la sociedad.

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

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

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

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

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

⁷ Los errores de algunos “marxistas”, como explica Gramsci, son producto también de la difusión de las removedoras ideas de la filosofía de la praxis en las masas populares: “Tal vez pueda probarse que muchos supuestos teorizadores del materialismo histórico han caído en una posición filosófica análoga a la del teologismo medieval [...] un gran movimiento de renovación moral e intelectual, en cuanto se encarnaba en las amplias masas populares [...] iba a tomar inmediatamente formas groseras y hasta supersticiosas, y que eso era inevitable por el hecho mismo de que el protagonista, el abanderado [...] era el pueblo [...] y no una pequeña aristocracia de grandes intelectuales.” Carta a Tatiana Schucht, Cárcel de Turi, diciembre de 1930. En *Antología* de Manuel Sacristán, México, Siglo XXI, 1970, pp.259-260.

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

Mucha de la izquierda que renegó del marxismo lo hizo sin conocerlo, y otra lo hizo admitiendo sus propias limitaciones teóricas pero atribuyéndoselas al marxismo. Y casi todas asimilaron el fracaso del socialismo en la URSS⁸ a su derrota político-militar, que no tuvo relación con aquél. Contribuyeron así -aun involuntariamente- a la ideologización de derecha para negar la filosofía de la praxis como tal y con ello la crítica al capitalismo. En América Latina esta sigue siendo una discusión pendiente, que por omisión avala las mentiras y falseamientos de toda laya, admitidas vergonzantemente por buena parte de la izquierda.

Cuando el capitalismo es indefendible por sí mismo, sólo enterrando al marxismo y a la finalidad socialista es que residualmente se hacen emerger sus “virtudes”. Y desde esa plataforma argumentativa puede presentarse al liberalismo como la única ideología y concepción democrática y liberadora. Para ello se disocia al liberalismo de la burguesía, presentándolo como una “idea” universal de libertad y democracia. El desconocimiento que también tiene la izquierda latinoamericana respecto al liberalismo, como programa político burgués y como doctrina legitimadora de su poder, facilita la ofensiva ideológica de la derecha. En particular, la que acusa a la izquierda de “escasa adhesión a los principios democráticos”. A “sus” principios democráticos, que la derecha realiza en la democracia gobernable. Y de cuyas virtudes ya no puede hacer gala.⁹

Así, haciendo padecer a la izquierda los horrores del terrorismo de Estado, y endilgándole “la crisis de la democracia”, el tercerismo conservador logra imponerse mediante la trastocación de las taxonomías políticas en América Latina. Tras las dictaduras, las transiciones colocaron como eje dicotómico el de “civiles-militares”, lo que permitió asimilar los civiles a democráticos y los militares a autoritarios. El cambio de régimen político colocó a la clase política civil restaurada como una entidad democrática indiferenciada; lo que permitió borrar la participación y responsabilidad de la derecha civil durante las dictaduras y el que sea la principal beneficiaria de la

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

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

reestructuración capitalista al amparo de las dictaduras militares y los autoritarismos civiles. Ese sector de la derecha pudo, durante varios años, presentarse como el “centro” en el sistema de partidos; “derecha”¹⁰ quedó asociada a los militares y a los que no participaron en las negociaciones para la transición. En tanto que la izquierda –donde aún existía- exhibió con orgullo el haber sido protagonista fundamental de la resistencia contra las dictaduras, legitimada como actor democrático y no tanto como izquierda. La imposición de la concepción de derecha de la democracia como moderación y desradicalización compelió a la izquierda a demostrar sus credenciales democráticas con un corrimiento al centro. Cuando eran “reaccionarios” quienes defendían el socialismo y “progresistas” los que festejaban el advenimiento del dominio casi incontestado del capitalismo, convertido en economía de mercado, la capacidad de manipulación ideológica de la derecha llegó al zenit.

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

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

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

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

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

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

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

Antiestatismo y estatismo.

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

El llamado fundamentalismo de mercado neoliberal es un encubrimiento del liberalismo económico, sostenido por el discurso eminentemente doctrinario con que éste combate ideológicamente al socialismo y al Estado de Bienestar, pero que nada tiene que ver con las prácticas económicas liberales. Tanto en la anterior fase liberal del capitalismo central (1850-1873), como en la actual, el Estado cumple un papel fundamental en la expansión y acumulación capitalistas, interviniendo intensamente en su favor: reprimiendo y disciplinando a la fuerza de trabajo; modificando la legislación; conquistando mercados; con políticas fiscales, monetarias y arancelarias ad hoc; transfiriendo recursos al gran capital; socializando sus deudas y privatizando las ganancias. En realidad las diatribas contra el Estado se dirigen exclusivamente contra sus funciones sociales, las que contemplan intereses distintos al capital, que limiten su uso patrimonial por la clase dominante. Las críticas sinceras al neoliberalismo han dado luz sobre algunas de esas prácticas, pero sin liberarse del todo de la sinonimia entre interés empresarial e interés general, aceptando la presunción de que el capital siempre provee empleo, imposible de sostener ante el predominio del rentismo y la especulación.

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

latinoamericana¹² - y que caracterizan como: el producto de decisiones políticas de las burocracias estatales que responden a “intereses creados” sin considerar los requisitos para el funcionamiento sano de la economía (mercado), causantes de las crisis.

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

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

Parte no desdeñable de la intelectualidad latinoamericana de izquierda hace suya la caricatura que la responsabiliza de la crisis. Introyecta la acusación de los conservadores de haber “sobrecargado con demandas” (Huntington)¹³ al Estado, y por ende al mercado, por defender las relativas conquistas del trabajo frente al capital obtenidas con sacrificio y hasta sangrientas luchas. Se autoinculpa de la burocratización y del clientelismo que sostuvo a los partidos tradicionales de la derecha. Hace suya la máxima neoliberal de que “para distribuir hay que producir”, haciendo a un lado la cuantificación de la masa de valor producida por el trabajo de los latinoamericanos, de elevada productividad por su intensidad, transferida al centro del sistema y concentrada en pocas manos en la región. Acepta como pecado propio las concepciones desarrollistas de las que ahora se siente obligada a “renegar”, olvidando -y en muchos casos desconociendo- que esa concepción burguesa del desarrollo fue rigurosamente criticada por intelectuales y por varios (no todos) partidos de la izquierda latinoamericana.¹⁴ La renuncia al marxismo en las nuevas generaciones es facilitada por la desaparición física de casi toda la generación que teorizó críticamente sobre el capitalismo latinoamericano dependiente. Las nuevas generaciones no conocen esa obra que ha sido desterrada de la academia. En los partidos de izquierda, más precisamente de centroizquierda, hay intelectuales de peso que en décadas pasadas fueron desarrollistas, algunos de ellos

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

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

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

funcionarios internacionales; son los que renegando de sus limitaciones adoptan más entusiastamente las concepciones de tercera vía.

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

Aunque los terceristas se presentan como contrarios a “un fundamentalismo de mercado que promueve un individualismo a ultranza que abandona a todos a sobrevivir como puedan”, en realidad, la tercera vía es una crítica contra el bien-estar¹⁵, contra los derechos sociales universales, vehiculizada por la crítica de derecha contra el Estado de Bienestar. Los que resisten y conservan algunos derechos son calificados como “privilegiados”, son convertidos en los enemigos de quienes los han perdido (se los han quitado). Según dicen, los primeros son los intereses creados (sindicatos) que alimentan la opresión de las burocracias estatales que favorecen a las “minorías” y discriminan a la “gente común”. Los segundos son la sociedad civil que debe recuperar sus capacidades de “elección y acción”. Que debe ser “empoderada” para que se libere de la pérdida de independencia personal por la tutela de las burocracias y el asistencialismo del welfare, para que “salga adelante por sí misma”. Si alguno carece de ciertas “capacidades” para hacerlo, el Estado debe proporcionárselas de manera focalizada: “igualdad de oportunidades”. El Estado debe financiar la infraestructura, la inversión en ciencia y tecnología, y la capacitación de la fuerza de trabajo, para que las empresas progresen...y creen empleo. Con la “creación de capacidades mundiales” llegarán a su fin los empleos para toda la vida (dead-end jobs); retórica aparte, el fin de la estabilidad laboral no es por movilidad hacia trabajos con salarios superiores, sino hacia la precariedad contractual de un mercado de trabajo “flexible”. Y mediante un sistema de vales o “becas-crédito”, el Estado da crédito focalizado al consumo de pobres y clase media en la educación, salud y seguridad social, una vez que éstas han sido privatizadas. Los pobres “eligen” dónde consumir, y se hacen cargo de las funciones que el Estado abandona (particularmente educación y seguridad), en esto consiste el tal “empoderamiento”. El Estado abiertamente subsidia al capital privado, lo que financia, entre otros, reduciendo el gasto público social. No hay diferencia alguna entre estas políticas “progresistas” con la privatización neoliberal de servicios que, junto a las políticas sociales focalizadas del neoliberalismo, van en el paquete de la “descentralización”. Lo que cambia es la retórica.¹⁶

El neoliberalismo “fracasó” –dicen los posliberales- porque el mercado libre no “resolvió” la pobreza ni la estabilidad macroeconómica. Los intelectuales y políticos de izquierda latinoamericanos lo repiten encantados: aceptan como cierto el discurso neoliberal que decía que éstos eran los objetivos de la reestructuración conservadora del capitalismo, cuando sus verdaderos objetivos eran la liquidación de la fuerza socio-política del trabajo para recuperar la tasa de acumulación y sobre todo la de ganancia, mediante sobreexplotación, concentración del ingreso y saqueo transnacional. El neoliberalismo no fracasó, fue trágicamente exitoso. Pero el argumento del “fracaso del neoliberalismo”, muy progresista, legitima moralmente a los nuevos críticos terceristas. También logran legitimarse “teóricamente” cuando declaran que la competencia

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

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

perfecta y los equilibrios de mercado proclamados por los neoclásicos no son ciertos porque la acción no es tan racional y hay una información imperfecta. Sobre tal hallazgo es que fundamentan el “nuevo” papel que el Estado debe cumplir (neointitucionalismo) para “corregir los defectos del mercado”, para hacer funcionar “correctamente” al que siguen proclamando como la “locomotora de la economía”. Su metáfora europea es: “Queremos una sociedad que aprecie a los buenos empresarios tanto como a los artistas o a los futbolistas, y que valore la creatividad en todas las esferas de la vida.”¹⁷

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

La Tercera Vía ha sido popularizada y legitimada como un programa de “nueva izquierda” por los partidos europeos que fueron socialdemócratas décadas atrás; que con el discurso de oposición al fundamentalismo de mercado, en la segunda mitad de los noventa derrotaron electoralmente a los partidos conservadores que gobernaron por más de una década. Pero la Tercera Vía no nace en Europa sino en Estados Unidos, y se ejecuta mediante el “Consenso de Washington”¹⁸. Que pocos años después esa tercera vía fuera vendida en América Latina como las políticas para “ir más allá del Consenso de Washington” no es una paradoja, es el signo de la tragedia intelectual y política.

La Tercera Vía mediante el Consenso de Washington.

La Tercera Vía se oficializó como la “nueva filosofía pública” en la Plataforma del Partido Demócrata 1992¹⁹ que puso en práctica William Clinton durante sus dos presidencias (enero 1993-enero 2001). La versión europea es copia de la original, tan “progresista” una como la otra.

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

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

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

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

los Neoconservadores (Neoconservatives)²⁰ para enfrentar y derrotar al pensamiento crítico que cobró fuerza desde 1968; y que ganó espacio en el Partido Demócrata en 1972, cuando las reformas McGovern-Fraser introdujeron cambios programáticos y político-organizativos en dicho partido, dando mayor peso a los movimientos de *minorías*, de derechos civiles y sociales, feministas, negros, jóvenes, ecologistas y pacifistas, pertenecientes en su mayoría a la generación de los *babyboomers* (nacidos en la segunda posguerra).

Los ND construyen la candidatura de Clinton, la imponen en el partido y lo llevan al triunfo electoral en 1992 después de 12 años ininterrumpidos de gobiernos republicanos. El triunfo de Clinton no es el de la “oposición” al reaganismo, sino el de un Partido Demócrata mimetizado con el conservadurismo Reagan-Bush (p). El objetivo inmediato de tal mimetización fue electoral, para ganarle a los republicanos su electorado tradicional, particularmente la clase media, así como para recuperar al electorado demócrata perdido entre los católicos, protestantes, blancos, y burócratas. El que vota por Clinton es un electorado sensible a la propuesta de renovación económica para superar la crisis (el doble déficit presupuestal y externo, empobrecimiento y desempleo) encapsulada en la apelación a los valores conservadores de la clase media (en contra del divorcio, aborto, homosexualidad, etc.). El lema de campaña de Clinton “It’s the economy, stupid” captó el malestar ante la recesión. Ante ese electorado Clinton exorcizó sus juveniles errores “liberales” (que en la nomenclatura estadounidense alude a posturas más “izquierdistas”), con un discurso y un programa en franca oposición al *pacto del Estado de Bienestar*, con un arsenal valórico tradicionalista y con la promesa de reconstruir la hegemonía norteamericana a nivel global, perdida desde finales de los sesenta frente al avance del capitalismo europeo comunitario y el japonés. Cada derrota electoral, endosada al “igualitarismo de los viejos demócratas”, le permite al DLC avanzar -con el discurso anti- *reaganomics*, un enemigo ficticio- hacia el objetivo principal de rechazar al partido y reconducirlo a sus definiciones previas a 1968. Tras la derrota de noviembre de 1988 ante George Bush (p.), al mes siguiente el DLC crea un “grupo de guerrilla analítica”²¹, The Progressive Policy Institute (PPI), un *think tank* que toma como modelo a la republicana Heritage Foundation, con la cual converge y colabora. Los Nuevos Progresistas²² se presentan como el “centro vital”, que “no buscan el medio del camino, sino un nuevo camino más allá de izquierda y derecha”.²³ la palabra clave de la tercera vía es *beyond* (más allá). Es así que la agenda que entre 1968 y 1988 fue calificada como *conservadora*, sin modificarse es presentada como la *agenda progresista*.

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

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

²² La vieja *era progresista* fue la de 1901-1917 (durante las presidencias de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson), en la que se realizaron algunas reformas sociales de tipo caritativo con propósitos preventivos para impedir que las ideas socialistas y revolucionarias prendieran entre los pobres. A favor de los industriales, el *progresismo* fortaleció al capitalismo y disminuyó el descontento social; a los no controlados se les reprimió; y con la entrada a la guerra en 1917, mediante el “patriotismo” se buscó una mayor incidencia internacional de Estados Unidos. Dio paso al conservadurismo gubernamental. A “Progresista”, como “opuesto” a la *reaganomics*, se le añade otra connotación.

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

El programa de Tercera Vía sintetiza el largo accionar ideológico de la élite conservadora bipartidista frente a la pérdida de hegemonía norteamericana desde la crisis de 1968-73, que añade al embate de la guerra fría contra el socialismo, el embate contra el Estado de Bienestar. Para los ND la hegemonía militar había sido recuperada por los republicanos tras la primera guerra de Irak; la crisis de la URSS la consolidaría eliminando al enemigo principal, lo que permitiría atenuar el típico discurso reaccionario republicano, para hacerlo más “amigable” para el mundo. Pero aún estaba pendiente la reconquista de la hegemonía económica: el dominio estadounidense de la economía global es el leiv motiv de la Tercera Vía que encabeza Clinton: “[...] aunque el sueño americano está inspirando a todos en el mundo, [Norte] América es lateral, es un gigante militar arrastrándose por la debilidad económica y la falta de visión”.²⁴ El medio externo del objetivo hegemónico es una agresiva política internacional. El medio interno es el fortalecimiento del capital norteamericano eliminando las funciones sociales del Estado y reforzando las de estímulo empresarial (“El sector privado debe mantener la iniciativa, pero el gobierno tiene un papel indispensable”).²⁵ Ambos frentes de la Tercera Vía necesitan de los valores conservadores. “El éxito en la economía global y la Defensa deben ir juntos [...] para conquistar el liderazgo militar y los mercados, la carga debe ser compartida con los aliados, con un nuevo papel de la ONU y de la OTAN”. La primera meta es la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte²⁶, y dice Clinton: “Deberíamos establecer acuerdos similares con toda América Latina, porque los países ricos se harán más ricos ayudando a los otros países a hacerse fuertes socios comerciales”. Para que puedan ser receptores de las exportaciones norteamericanas deberían reducirse sus deudas, agrega. Claro que la deuda externa no se reduce, son las privatizaciones y liberalizaciones impuestas por Estados Unidos las que solventan su expansión. Y para “ganar la guerra y la paz”, dice el candidato, el peso de las ideas es fundamental para la seguridad nacional: tanto en las acciones de inteligencia, que deben tener una más “sofisticada comprensión de las condiciones políticas, económicas y culturales que pueden detonar conflictos”, como en “la promoción del pluralismo democrático y los mercados libres”. Además de la National Endowment for Democracy (NED, creada por Reagan), de la AID, la USIA y la expansión de medios de comunicación para promover la libertad -dice Clinton-, “así como Kennedy creó los Cuerpos de Paz, deberíamos crear los Cuerpos para la Democracia que envíen a miles de talentosos expertos voluntarios [norte]americanos a los países que necesiten su asesoría legal, financiera y política.” En lugar de ayudar a los gobiernos, hay que hacerlo primordialmente a organizaciones privadas de la sociedad.

La estrategia internacional de Clinton continuó a la de Carter²⁷, que Perry Anderson denomina “neoimperialismo de humanismo militar” operando como “el escudo ilustrado de los derechos humanos en la nueva hegemonía mundial”²⁸; con ella Clinton justificó su intervención militar en Yugoslavia. Justamente en 1982 (año de creación del grupo de los ND), James Carter y el ideólogo latinoamericano de la tercera vía, Fernando Henrique Cardoso, crearon el Diálogo Interamericano. Instrumento para una vía política “alternativa” a la vía militar de las “políticas de

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

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

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

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

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

contención” conducidas por Henry Kissinger (que tenían su think tank en el Comité de Santa Fé): el “imperialista bueno” se refuerza con cada acción del “imperialista malo”. El nuevo panamericanismo que se propone crear cuando en los ochenta la OEA había perdido eficacia para Estados Unidos, comienza a dar frutos en los años noventa. Con especial participación de los ideólogos del consenso posliberal, el Diálogo Interamericano se ofrece como un canal de lobbismo en Estados Unidos para varios dirigentes de izquierda que podían ganar elecciones, y contribuye a limar las aristas del antiimperialismo en la región.²⁹

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

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

El consenso posliberal se impone con sorprendente eficacia y rapidez; la acción mancomunada de los ideólogos,³¹ con sus centros de elaboración, y algunos políticos lúcidos, disciplina en primer lugar a la clase y se impone luego como sentido común. Las semillas teóricas de la metamorfosis ya estaban sembradas,³² facilitando la credibilidad de la retórica ideologizadora de la derecha ahora “antineoliberal”, a la que en algunos casos se le convierte en aliado, o se le mira con aquiescencia como apenas un adversario.

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

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

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

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

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

El tercerismo del Banco Mundial y del BID

En la estrategia de tercera vía de Estados Unidos hacia América Latina, el papel protagónico de las instituciones financieras internacionales es el de reforzar coercitivamente las acciones de las clases dominantes locales, condicionando los financiamientos para países altamente endeudados y descapitalizados. Aunque las IFIS son comandadas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, tienen entre sus principales funcionarios e ideólogos a connotados miembros de la élite de poder latinoamericana que viabilizan los intereses imperialistas, por lo que en sentido estricto no son imposiciones “externas”. Hay una división del trabajo en la consecución de los objetivos comunes: el FMI se concentra en la “reforma económica”, el Banco Mundial opera en ésta a través de la “reforma del Estado” y las “reformas sociales”, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que financia políticas sociales, participa en la “reforma gubernamental” y en la “reforma política”. Estas diferencias funcionales son útiles para que el BM y el BID encabecen la tercera vía para América Latina, desmarcándose del FMI como “tecnocrático fundamentalista de mercado”. El BID, con un director latinoamericano, Enrique Iglesias, por su arraigo en la clase política sistémica de la región mimetiza con mayor facilidad los intereses imperialistas que representa, cosechando menor aversión.³³ El BM remozó su imagen desde 1997 bajo la conducción de Joseph Stiglitz, quien fue el Jefe de Asesores Económicos del presidente Clinton (1993-1997), un Nuevo Demócrata³⁴ mentor intelectual de la tercera vía³⁵.

El proyecto tercerista del BM se dirige a promover “la reforma institucional para el éxito de la reforma económica”. El Estado tiene cinco tareas fundamentales para alcanzar el “desarrollo”: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables y defensa del medio ambiente.³⁶ Reconoce que estas tareas han sido consideradas desde tiempo atrás, (en efecto, son las mismas que el BM planteó en 1991 como protagonista del “Consenso de Washington”³⁷), pero presenta como “novedad” una relación complementaria entre Estado y mercado, que realmente no modifica el principio de subsidiariedad de años anteriores.

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

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

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

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

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

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

Washington³⁸ enfocan la etiología de la pérdida de ritmo del crecimiento en que el capital carece todavía de las seguridades suficientes para invertir, y aducen las siguientes causas (que sintetizo en sus propios términos): se mantiene el síndrome de ilegalidad que no garantiza plenamente la propiedad (déficit legales, burocratismo e ineficacia judicial); la información es imperfecta e insuficiente (transparencia), como también lo es la confiabilidad de la burocracia media y baja (corrupción); persisten las imposiciones de los intereses creados que se oponen al interés general; los políticos no garantizan sus compromisos porque los subordinan a los vaivenes de los tiempos electorales (clientelismo). En suma, estos altos costos de transacción³⁹ desalientan la inversión, se debilita el crecimiento, la pobreza no se resuelve. Se frenan las reformas de “primera generación” impulsadas por el Consenso de Washington, que hay que acelerar, lo que se debe garantizar con una participación más activa del Estado: las “reformas de segunda generación”.

Éstas se concentran en un cambio táctico en la ejecución de las mismas políticas y objetivos, para reducir las resistencias; en más sofisticados mecanismos de control para neutralizar a opositores y ganar adeptos; en cambios jurídicos e institucionales para dar todas las seguridades al capital; y un nuevo papel del Estado para asegurar los negocios transnacionales.⁴⁰ El cambio táctico (“velocidad” y “secuencia”)⁴¹ se hace criticando la “inconsistencia cronológica” de las reformas de “primera generación” por su incapacidad para absorber los costos políticos. (MACW, p.32). En las nuevas circunstancias políticas, con gobiernos locales de izquierda, el “empoderamiento de la sociedad civil” tiene que ser controlado, y limitada incluso la descentralización neoliberal, para evitar que aumenten los riesgos de ingobernabilidad, además de la necesidad de ganar a esos gobiernos para el consenso.⁴² Para evitar oposiciones, las nuevas reformas deben hacerse “inicialmente fortaleciendo los organismos centrales” (ID97 p.15). La “comunidad” tiene que ser usada para que se oponga a los “intereses creados” (excluidos contra “integrados”, pobres contra pobres). La educación es uno de los instrumentos fundamentales de control social, lo que llaman una “estructura institucional adaptable” (MACW, p.28): las reformas

³⁸ Shahid Javed Burki y Guillermo Perry. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington DC, Banco Mundial, Serie Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Septiembre de 1998.

Y en lo sucesivo: MACW.

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

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

⁴¹ En 1991, en pleno “reajuste”, el BM reconocía que “Uno de los obstáculos para hacer reformas han sido sus costos políticos, actuales o potenciales”. La opción por *terapia de shock* (dos años) o *gradualismo* dependía de las circunstancias: la primera para una legitimidad gubernamental alta, la segunda para una baja; si los oponentes a las reformas poseen mucha fuerza organizada, con la primera se les puede tomar por sorpresa con reformas veloces; si los opositores potenciales pueden ganarse para las reformas, la segunda permite mayor labor de convencimiento, con transferencias temporales para neutralizarlos; en este caso, daría tiempo a los gobiernos a enfrentar obstáculos legales y administrativos, y al sector privado le daría tiempo para relocalizar capitales y trabajo. (ID91 p.128 y ss.). En pleno triunfo de la *democracia* (alta legitimidad) y con actores sociales todavía no debilitados, fue decidida la *terapia de shock*. Siete años después, con gran descrédito de la democracia, pero también de debilidad de los trabajadores, el gradualismo era una mejor opción para reconstruir apoyos y clientelas a nombre del “antineliberalismo”. Cuando una reforma genera rechazos no debe presentarse de manera completa, debe implementarse inicialmente en “pequeños segmentos en áreas”, aquellos que puedan ser aceptados, y esa legitimidad parcial facilitará la aplicación del resto. (MACW, p.109). Así las piezas aparentemente inconexas del rompecabezas no harán visible la forma completa.

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

de primera generación han concretado el cambio del marco legal y de las funciones de gobierno (financiamiento, individualización laboral); las de segunda generación deben avanzar sobre la modificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje y los modelos educativos, y en cambiar la relación entre los actores para neutralizar a los sindicatos. (MACW, p.111). Y de manera general, con el fin de ganar adhesiones entre los posibles perdedores por las reformas, es necesario integrar al gobierno a líderes opositores⁴³ (el “pluralismo” tercerista).

La retórica neoinstitucionalista explota los extendidos cuestionamientos a los gobiernos (ineficacia, corrupción) y al poder judicial (ineficacia, lentitud, inequidad), para hacer de los asuntos de “gestión”, de la “modernización jurídica” y de las “reformas legales”, la médula de la “nueva ingeniería institucional”. La “ventaja del Estado” es que da “obligatoriedad” a la “estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y los individuos” (MACW, p.11). Munidos de esa fuerza coercitiva, para dar seguridad al capital los neoinstitucionalistas promueven la legalización de la flexibilización laboral; la eliminación legal de riesgos de expropiación; la judicialización de los procesos políticos⁴⁴, la judicialización del control social; reformas constitucionales para asegurar las privatizaciones pendientes; acciones de “transparencia” a cargo de organismos privados (la “comunidad”) que deciden las licitaciones públicas, los contenidos educativos, etc.; tratados gubernamentales que garantizan, como derecho público internacional, los proyectos transnacionales, la intervención militar en territorio latinoamericano, la propiedad transnacional (“universal”) sobre la biodiversidad.⁴⁵

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

La izquierda ¿sujeto de la tercera vía?

Los resultados de la Tercera Vía en y para América Latina son conocidos y explican el estado de efervescencia social, la derrotas electorales de la derecha, la urgencia por alternativas. Pero los

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

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

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

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

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

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

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

Empero, la izquierda latinoamericana no parece tomar nota de las críticas que el propio Joseph Stiglitz endereza contra la tercera vía que él pensó, y que condujo no obstante las diferencias con otros personajes del gobierno.⁴⁷ Crítica que tiene un fin electoral inmediato en Estados Unidos, pero que se proyecta estratégicamente como salvación de un capitalismo “sustentable”.⁴⁸ Para ello Stiglitz pretende deslindar responsabilidades sobre lo que él mismo admite que fueron efectos negativos en Estados Unidos: la reducción del déficit fiscal, obsesión de los ND, produjo recesión⁴⁹; la desregulación bancaria, y la autonomía del banco central [controlado por el capital financiero], que no produce empleo, lo reforzó aún más; la nueva economía de la fibra óptica generó empleos temporales, pero la burbuja especulativa de los valores tecnológicos (la “sociedad de la información” que desplaza la producción de bienes por la producción de ideas) estalló y produjo el declive de la economía real; creció el número de pobres y aumentó el ya grave deterioro educativo;⁵⁰ los empresarios fueron tratados como celebridades deportivas o del espectáculo (alude en la p.68 al famoso enunciado de Blair), pero sólo redundó en escándalos empresariales, etcétera.

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

⁴⁸ En 1998 explicaba que lo sustentable refiere “no sólo el sentido habitual de la protección del medio ambiente para las futuras generaciones sino también el de estar basado en políticas que puedan resistir las vicisitudes del proceso político.” Joseph Stiglitz. “Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice”. Documento presentado en la *Décima Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo*, (*Annual World Bank on Development Economics*), 20-21 de abril de 1998, Washington DC, World Bank, 1999, p. 1.

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

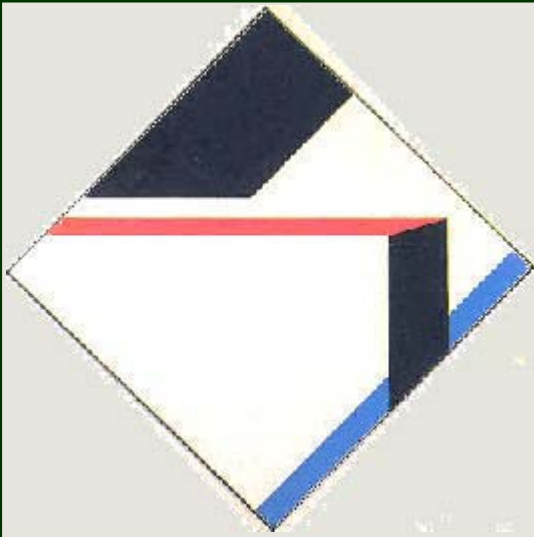
⁵⁰ El lema tercerista basado en la teoría liberal del capital humano “lo que ganas depende de lo que aprendes”, que mencionó Clinton en su informe presidencial de 1998, no se cumplió para los pobres, ni duró mucho para la clase media enganchada en la economía de la información, cuando ésta estalló.

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

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

México, D.F., mayo de 2005.

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



Elementos preliminares para una caracterización de la elite intelectual de las reformas estructurales en Colombia

Jairo Estrada Álvarez

Grupo Interdisciplinario de estudios políticos y sociales
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. El texto fue presentado en el Seminario internacional *Elites, poder y política en América Latina*, llevado a cabo de manera conjunta por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones jurídico – sociales de la Universidad de los Andes, del 2 al 4 de mayo de 2005, Bogotá, D.C. Se trata de una versión preliminar.

Elementos preliminares para una caracterización de la elite intelectual de las reformas estructurales en Colombia*

Jairo Estrada Álvarez
Grupo Interdisciplinario de estudios políticos y sociales
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Durante un período que entre tanto abarca prácticamente las últimas cuatro décadas de la historia reciente, Colombia ha asistido a un proceso de transformaciones del mayor significado en el conjunto de la sociedad y de su economía. La formación socioeconómica ha sido objeto de nuevas definiciones, que luego de un intenso, desigual y diferenciado, en ocasiones errático, así como conflictivo proceso, han dado lugar a nuevas configuraciones de la tendencia histórica de la acumulación, de la forma Estado, del régimen político, de la inserción y articulación en el capitalismo mundial, de la producción de la política, la cultura, el arte, la comunicación, la cotidianidad, la individuación.

Sin que aún se pueda hablar del cierre definitivo de tales configuraciones, pues ellas son objeto de una incesante producción que incorpora nuevos aspectos, hoy poseemos nuevos elementos de juicio para la elaboración de una cartografía más fina y detallada, comprensiva del mencionado período histórico. El texto que aquí se presenta se concibe como una contribución en ese sentido.

Definiciones, delimitaciones, consideraciones metodológicas

El trabajo tiene como propósito principal un examen transversal de las transformaciones y de las nuevas configuraciones capitalistas de las últimas décadas, considerando específicamente uno de sus componentes: la producción política (como producción de nuevas formas de dominación, de nuevos proyectos de hegemonía) delimitada al proceso de producción de política económica, pero en su entendimiento más amplio, esto es, como política que supera enfoques de ingeniería institucional, de mera técnica de regulación macroeconómica.

El proceso de producción de política económica, por su parte, se circunscribe al examen de una de las fuerzas productivas que, dados los rasgos del proceso, parece haberse constituido en un factor clave, garante de la producción-reproducción de la política económica, la *elite intelectual* productora de política económica. La noción de política económica se refiere en este trabajo precisamente a uno de los productos históricos de esa elite intelectual, etiquetado por ella para el consumo social con la denominación de “políticas de reforma estructural” –con base en un vaciamiento político de su contenido inicial, que escapa a los propósitos de este trabajo-, para de paso definir –desde luego en términos muy generales- el campo de producción de la política económica durante las últimas dos décadas. La noción de “políticas de reforma estructural”

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. El texto fue presentado en el Seminario internacional *Elites, poder y política en América Latina*, llevado a cabo de manera conjunta por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones jurídico – sociales de la Universidad de los Andes, del 2 al 4 de mayo de 2005, Bogotá, D.C. Se trata de una versión preliminar.

pareciera dar un sentido de época a las transformaciones y las nuevas configuraciones capitalistas; se manifiesta reveladora de una nueva temporalidad y espacialidad, de un mundo mercantil ahora sí -en tendencia- “genuinamente” capitalista, desregulado, en realidad re-regulado.

Por *elite intelectual de las reformas estructurales* se comprenderá –provisionalmente- una fuerza productiva social de la producción política de las reformas estructurales, intérprete del “interés capitalista general” de la época, que al tiempo que produce, es producida, es producto social y es consumo social y, dadas las condiciones actuales del consumo, prefigura nuevas condiciones de la producción y del consumo. No se trata simplemente de un grupo selecto de individuos, con ciertas calidades, habilidades y destrezas propias del monopolio sobre el conocimiento de la “época capitalista” y de las “técnicas” de regulación que ésta demanda (del “ascenso de los economistas al poder”). Aunque también lo es, la elite intelectual de las reformas estructurales se erige como una suerte de *intelecto general* del capital, con la función específica de conducción política de un proyecto político constituyente de nuevas formas de dominación y hegemonía, en continua y permanente reelaboración, según las necesidades que establece la producción de la época, heterogéneo en la homogeneidad de la época capitalista.

La elite intelectual es una fuerza productiva social en ocasiones objetivizada materialmente, en otras “síntesis” del “espíritu capitalista” de la época, presente en el pensamiento y la acción de los grupos económicos, el Estado, los poderes públicos, los partidos, los gremios económicos, las universidades, los centros de investigación, los *think tanks*, los medios masivos de comunicación, las individualidades, grupos y redes de la intelectualidad orgánica del capital, aún en organizaciones sociales y populares. La elite intelectual de las reformas estructurales es fuerza productiva social que produce y es producida transnacionalmente, de un nuevo tipo de capitalismo, constituido con fundamento en nuevo sistema de poder transnacional.

La elite intelectual como fuerza productiva de reformas (1966 - ...)

El proceso de la elite intelectual como fuerza productiva del proceso de producción de política económica, en general, y de las reformas estructurales, en particular, ha atravesado en Colombia varias etapas

1.- Etapa de constitución y apuntalamiento de los campos de la elite intelectual de la producción política: Esta etapa abarca el período comprendido entre el inicio del gobierno de Carlos Lleras Restrepo y la primera mitad del mandato de Belisario Betancur (1966-1984).

2.- Etapa de estabilización y consolidación de los campos de la elite intelectual de la producción política: Esta etapa comprende la segunda parte del mandato de Belisario Betancur y el final de la administración de Virgilio Barco (1985-1990)

3.- Etapa de profundización y ampliación de los campos de la elite intelectual de la producción política: Esta etapa abarca el período entre el inicio de la administración Gaviria y la actual administración de Uribe Vélez (1990- ...)

Constitución y apuntalamiento de los campos de la elite intelectual

La etapa se caracteriza por la emergencia social de la elite intelectual como fuerza productiva del proceso de producción de política, en un contexto de manifestaciones iniciales de crisis del régimen de acumulación basado en el mercado interno y en el que las demandas del proyecto político económico y de la regulación económica conllevan la necesidad de una creciente apropiación

social del conocimiento y la técnica de la economía, así como su incorporación en la conducción política del Estado y del proceso económico.

Socialmente, la emergencia de la elite se expresa como producto del proceso (de maduración) de la profesionalización de la economía, la culminación de la formación posgradual de algunos individuos en universidades europeas, pero sobre todo estadounidenses, la incorporación al aparato estatal en organismos de dirección económica de un número importante de “técnicos” con formación económica y en ingeniería, que darán lugar a la “llegada de la tecnocracia”, o al inicio del “ascenso de los economistas al poder” (según algunas caracterizaciones), la creación de centros de pensamiento para el diseño de políticas económicas y la consultoría, como Fedesarrollo, el inicio de publicaciones especializadas de la producción de política económica y de estrategias de divulgación de esa producción mediante la realización de seminarios de socialización, el auspicio de esos propósitos por parte de sectores del empresariado capitalista, el apoyo económico y técnico de instituciones internacionales, especialmente norteamericanas.

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

En esta etapa se asiste a la emergencia social de un nuevo “espíritu capitalista”, de una “conciencia capitalista” de época, en el sentido de que los proyectos políticos de dominación y de construcción de hegemonía demandan unas condiciones de la producción política que superen las deformaciones de la política y de los políticos profesionales. En ese sentido, el campo de la producción política entrará a ser disputado

por lo que aquí se ha denominado la elite intelectual. Más que un sustituto, en la experiencia colombiana ella emergerá como un complemento. Al fin y al cabo su proyección y posicionamiento guardará relación con sectores de la “política profesional”.

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

La existencia de diferentes proyectos político económicos conllevó soluciones de transacción en algunos casos, o definiciones por parte de los políticos profesionales. Este último caso, se expresó por ejemplo, al inicio de la administración Pastrana Borrero, en la disputa de los “técnicos” del

Departamento Nacional de Planeación (Jorge Ruiz Lara, Antonio Barrera, Roberto Junguito y Guillermo Perry, entre otros) con los diseños de política contenidos en el plan de desarrollo de las “Cuatro Estrategias”, que culminó en la salida de los primeros. La decisión política sería avalada en todo caso con “argumentos técnicos”, en este evento provenientes del prestigioso profesor Lauchlin Currie, asesor clave del gobierno en ese momento.

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

El apuntalamiento de la elite intelectual, luego de la “pausa” institucional del gobierno de Pastrana, habría de proseguir en los gobiernos de López y de Turbay. En este caso, fue de gran importancia la llegada de Rodrigo Botero, Miguel Urrutia, Guillermo Perry (en el gobierno de López) y Eduardo Wiesner (en el gobierno de Turbay) a posiciones de gobierno. La identificación de la mayoría de ellos con las concepciones neoclásicas –junto con la asesoría prestada al gobierno de López, por el prestigioso profesor de la Universidad de Stanford, Ronald McKinnon, contribuiría a consolidar las concepciones que para entonces ganaban espacio en el escenario internacional.

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

La constitución y apalancamiento de la elite en Colombia ocurrirá en un contexto de cambio de época, de una nueva era del capital, que de manera vertiginosa se abre paso con el proceso de *financiarización* de la economía, despliega potencia especulativa y prosperidades y crecimientos (inflados y ficticias) con base en el endeudamiento fácil y barato de fines de la década de los setenta. Esa nueva era del capital, será expresiva igualmente del debilitamiento del capital productivo y de sus proyectos políticos, y de una nueva fase histórica del despliegue transnacional del capitalismo, tendiente a la superación del predominio de sus formas de organización nacional-estatal.

En ese sentido, esta etapa representará el inicio de un conflictivo proceso de recomposición de fuerzas, de realinderamientos en el bloque de poder y de cambios en la dominación. Los setenta darían cuenta en Colombia de un ciclo de monopolización expresado en el surgimiento de los grupos económicos, algunos estimulados por la especulación financiera, como fue el caso del Grupo Grancolombiano (surgimiento de nuevas organizaciones gremiales del capital como ANIF, presidida por quien luego sería presidente de la República, Ernesto Samper), mostrarían la marcada influencia del ciclo cafetero sobre el conjunto de la economía (bonanza cafetera al final de la

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

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

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

Estabilización y consolidación de los campos de la elite intelectual

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

Sin que hubiere ocurrido en los términos de la formalidad de un “programa de ajuste”, la elite intelectual diseñó un programa macroeconómico a la medida de las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Así mismo, se elaboró una estrategia de manejo de la deuda distante de las políticas ensayadas en otros países de América Latina, claramente alineada con los intereses de la banca privada internacional. Tal estrategia fue concebida por Luis Jorge Garay y Oscar Marulanda. La cercanía de algunos de sus miembros con los organismos multilaterales habría de facilitar el proceso.

En esta etapa se afianza la conducción política del proceso económico por parte de la elite intelectual, que entrará a controlar las instituciones clave del manejo económico: el ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República (incluida la Junta Monetaria). El ministerio de Hacienda, junto con un selecto grupo de asesores, que coordinarán la producción de política, habría de erigirse como en la principal institución, desde la cual se impulsarían otras transformaciones económicas. En este sentido el cambio en el equipo económico que se dio al promediar el gobierno de Betancur fue de la mayor significación. El entonces ministro de Hacienda, Edgar Gutiérrez Castro, vinculado en cierta forma con un “enfoque haciendista” de la política económica, fue reemplazado por el ministro de Agricultura, Roberto Junguito Bonnet, de una clara orientación neoclásica (neoliberal ortodoxa).

El reforzamiento de la elite intelectual se acompaña de un debilitamiento del político profesional, relegado en cierta forma a los ministerios sectoriales, los cuales –en un contexto de déficit fiscal- vieron sus posibilidades de gestión y de acción política muy restringidas, subordinadas precisamente a las decisiones del ajuste económico. Tal debilitamiento no representó en todo caso su pleno desplazamiento. En esta etapa, las pugnidades en torno a la orientación de la política económica serán recurrentes, en especial aquellas promovidas desde ministerios sectoriales como el de Agricultura y de Desarrollo.

La estabilización y la consolidación de la elite como fuerza productiva de la producción de política se vieron favorecidas por los requerimientos de conocimientos técnicos, de alta ingeniería financiera, demandados para el manejo de la deuda. Los “diseños colombianos” serían además objeto de permanente consulta y sujetos a aprobación previa por parte de las autoridades norteamericanas. En esta etapa, el carácter transnacional de la elite se tornó notorio; tras un presunto interés nacional, estaban en verdad incorporados intereses financieros internacionales.

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

Atendiendo el libreto de políticas impartidas desde las universidades donde se alcanzaban los estudios doctorales e incorporadas en los diseños regulatorios de los organismos multilaterales, que indicaban -para efectos de consolidar una estrategia neoclásica de “economía mercado”- que a las políticas de estabilización le seguían de manera secuencial políticas de liberalización económica y financiera, los diseños de política de la elites intelectual se encaminarían hacia la liberalización primero de la balanza de cuenta corriente y luego de la balanza de pagos. Este proceso habría de ocurrir sobre todo durante la administración Barco, aunque tuvo algunos avances en la administración Betancur. Al finalizar la administración Betancur se habían dado pasos importantes para la protección de la inversión extranjera con la suscripción del convenio de la OPIC y el ingreso al MIGA.

En desarrollo de los propósitos de desregulación, la participación de las entidades multilaterales fue fundamental, pues fue a través de los mecanismos de crédito –sobre todo de los créditos condicionados del Banco Mundial- como se financió el diseño de la liberalización económica y se reforzó la presencia de tecnócratas del manejo económico.

El proceso fue en todo caso más complejo. Al fin y al cabo se estaba frente a decisiones que no eran de poca monta. Esta etapa se caracteriza, por una parte, por fuertes resistencias de sectores del

capital productivo frente a lo que se anunciaba como una estrategia de favorecimiento del capital transnacional en el marco de una “apertura” de mercados. Las disputas en torno al desmonte de las restricciones cuantitativas a las importaciones durante la administración Barco dan cuenta de ello, como bien lo señala Oscar Marulanda. Tales sectores tramitarían sus intereses a través de los ministerios sectoriales.

Por otra parte, la lucha dentro de la elite intelectual fue igualmente notoria. Su disputa por el campo de la producción de política económica fue evidente y –en cierta forma- sería uno de los factores de incidencia para el inicio relativamente tardío, en comparación con otros países de América Latina, de los procesos de liberalización comercial. Tal disputa se desarrolló en un terreno aparentemente técnico y estuvo presente en las políticas clave de esta etapa: a) el ajuste fiscal, b) el manejo de la deuda, c) los diseños preliminares de una liberalización de la economía.

Sin controvertir los lineamientos de política, la disputa habría de desenvolverse respecto de los mecanismos y los instrumentos de política, así como el ritmo de la política: Ortodoxia versus heterodoxia; “choque” versus gradualismo. Esas disputas alentadas en el campo de producción de la política económica tenían como fundamento los intereses capitalistas en conflicto propios de una época en la que definitivamente y de manera agresiva se imponía el capital financiero. La estructuración del capital en la forma de “grupos económicos” relativizaría en todo caso pugnacidad intercapitalista. Al promediar la década eran claramente identificables dos grupos de intelectuales de la producción política de reformas: el primero encabezado por el Ministro de Hacienda de Betancur, Roberto Junguito Bonnet, quien sostenía la posición más ortodoxa; el segundo, encabezado por José Antonio Ocampo y Guillermo Perry, quienes eran considerados heterodoxos y se les imputaba una simpatía por el neoestructuralismo. (Esta división de la elite se ha ido desvaneciendo en los últimos años, dado el pragmatismo político de los intelectuales formados en el enfoque neoclásico y los aportes del neoinstitucionalismo y las teorías de la elección social. El caso de Guillermo Perry es probablemente el más representativo (Hoy es el hombre de confianza del Banco Mundial en América Latina, su economista en jefe).

Luego del impulso alcanzado por los sectores más ortodoxos de la elite intelectual durante la segunda administración Betancur, durante la administración Barco se entra en un escenario más transaccional de la producción política. El reino de los técnicos no estaba plenamente garantizado. En permanente disputa, sobre todo de enfoques de política, como ya se dijo, la elite intelectual avanza en el posicionamiento de una política de desregulación económica a través de sus propuestas de liberalización y de privatización. Si bien, los pasos dados en esta administración fueron relativamente lentos, respecto de lo que sería una estrategia ortodoxa, no debe quedar duda que hacia el final de esta administración se encontraban maduras las condiciones (y los diseños de política) para el tránsito a las políticas de reforma estructural. En especial debe mencionarse, al final del período, la formulación del programa de modernización de la economía colombiana, presentado en febrero de 1990.

César Gaviria Trujillo, economista, político profesional, con una larga historia de clientelismo desde su época de alcalde en la natal Pereira primero como Ministro de Hacienda y Crédito Público y luego como Ministro de Gobierno, así como Luis Fernando Alarcón, también Ministro de Hacienda y Crédito Público (en reemplazo de Gaviria) jugaron un papel importante en ese aspecto. Con él se fortalecieron las posiciones del sector de la elite intelectual que poseía un enfoque más ortodoxo, el cual propugnaba entonces, con fuerza, el inicio de un proceso de apertura económica. También en el gobierno de Barco emerge una figura de la elite de la producción política que ocupará un lugar central durante buena parte de los últimos tres lustros: Rudolf Hommes. En ese momento en calidad de consultor de la producción política, en especial, respecto de lo que serían

las bases para la formulación de un proceso de reforma del Estado. También fungía entonces como consultor del Banco Mundial. La revista *Estrategia económica y financiera*, fundada por Hommes y otros economistas como María Mercedes Cuellar (Directora del DNP durante parte ese gobierno), Jorge Ospina y Rodrigo Botero, se había convertido para entonces en uno de los órganos de difusión que demandaban la “apertura económica” y la modernización del Estado.

Al finalizar la década de 1980 las transformaciones capitalistas habían producido un cambio en el balance de poder. Al tiempo que era notorio el debilitamiento de la burguesía cafetera, era igualmente evidente la creciente influencia del capital financiero. La formación capitalista se orientaba hacia un capitalismo más especulativo, que había consolidado igualmente estructuras mafiosas. La prosperidad capitalista de fines de la década de los ochenta tenía como soporte – además de la “mini-bonanza cafetera” de fines de la administración y de la “bonanza petrolera”- la incorporación de los capitales del narcotráfico a los circuitos legales de la acumulación; es indiscutible la alianza con el latifundio, sectores del capital industrial, de la industria de la construcción, de la hotelería y el turismo, del mismo sector financiero, del comercio de importación. Es notorio igualmente el surgimiento de nuevos “polos regionales de acumulación” basados en los capitales del narcotráfico. Las estructuras mafiosas habían permeado igualmente las instituciones del Estado (todos los poderes públicos), incluidas las fuerzas armadas, los partidos políticos y los políticos profesionales, la iglesia.

Esa configuración del capitalismo de fines de los ochenta resulta clave para comprender el alcance de los procesos de reforma neoliberal en Colombia. La producción política de reformas para la desregulación económica y financiera, para alentar el mercado de capitales, como base del crecimiento y el desarrollo, según los presupuestos neoclásicos, fue al mismo tiempo un factor decisivo para la consolidación de las estructuras mafiosas del capitalismo colombiano y, en ese sentido, se constituye igualmente en factor explicativo de las configuraciones actuales del régimen político.

Al igual que el década de 1970, también en esta década son notorios los silencios de la elite intelectual de la producción de política económica sobre el impacto del narcotráfico; en los pocos casos en los que el estudio del fenómeno se aborda, existe una tendencia a la minimización macroeconómica. Pero aquí debe insistirse, como en todo el mundo, en la actual fase capitalista, la economía mafiosa –en todas sus formas- es uno de los soportes de una formación socioeconómica basada en el “libre flujo de capitales”.

Como se ha podido apreciar, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se consolidó la idea, que se venía tramitando desde administraciones anteriores, sobre una necesaria reorientación de la política económica y de desarrollo. Allí culminó la lenta formación de un consenso en el bloque dominante de poder en torno a la apertura de la economía a los mercados internacionales. Las fórmulas intermedias de combinación de la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones en el contexto de un capitalismo cada vez más transnacionalizado, probadas en los lustros precedentes, habían resultado insuficientes. La tendencia de la acumulación imponía el quiebre definitivo de los diseños institucionales que, con fundamento en el llamado consenso keynesiano o en variantes cepalinas de éste, le habían dado una cierta estabilidad a la reproducción capitalista durante varias décadas. En la construcción de ese nuevo consenso no cabe duda que la elite intelectual de la producción política de reformas habría de desempeñar un lugar de la mayor importancia.

La construcción del nuevo consenso supuso una reconfiguración del bloque de poder, el cual se anunciaba ya desde la década de los setenta con el surgimiento de los llamados grupos económicos.

La reconfiguración del bloque se fundamentó, en parte, como ya se dijo, en el debilitamiento estructural de la economía cafetera, la obsolescencia de algunos sectores de la industria, el atraso y estancamiento de la agricultura capitalista, la emergencia de la economía del narcotráfico y el creciente papel de las actividades monetario-financieras, así como en la consideración proveniente de algunos sectores de las elites dominantes sobre la necesaria redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana y, sobre todo, de sus negocios en los circuitos transnacionales de acumulación, todo ello en un contexto internacional en el que la crisis de la deuda de mediados de los ochenta había reforzado la presencia de los organismos de regulación supranacional y, con ello, la implantación de sus diseños de política.

En 1989 se elaboró, con fundamento en un balance de las experiencias neoliberales de las décadas precedentes, lo que hoy se conoce como el Consenso de Washington. Tal consenso se convirtió en la plataforma política de los proyectos neoliberales a escala mundial. Así mismo, el inicio de la crisis general de los proyectos de socialismo de administración burocrática centralizada en Europa oriental y la Unión Soviética puso en entredicho la posibilidad de alternativas al capitalismo y contribuyó al pleno despliegue de la política y la ideología neoliberal.

Profundización y ampliación de los campos de la elite intelectual

Esta etapa se caracteriza por la ampliación y la profundización de los campos de la elite intelectual como fuerza productiva social de la producción política de reformas. Durante la etapa se asiste a una reproducción ampliada extensiva (de copamiento) de la elite intelectual con base en las demandas por una producción política especializada en los diferentes campos de reforma. Ya no se trata simplemente de requerimientos por producción de política de estabilización macroeconómica, de regulación de la deuda externa o de apertura comercial. Entre tanto se encuentra en marcha un proyecto político de transformación neoliberal de la sociedad en su conjunto. Tal proyecto se adelantará de manera sistemática a lo largo de los últimos tres lustros en nuestro país.

Momentos de la producción política de reformas

En la producción política de reformas económicas por parte de la elite intelectual durante este período se pueden distinguir claramente cinco momentos:

- 1.- Producción política de reformas legales estructurales clave tendientes a la “desregulación de la economía” (1990-1991).
- 2.- Contribución a la formulación de la *Constitución Económica* (1991).
- 3.- Producción política para la profundización de la “desregulación económica” y de la reforma del Estado (1992-1998).
- 4.- Producción política para la gestión de la crisis y el reforzamiento de la “desregulación económica” y la “disciplina fiscal” (1999-2004)
- 5.- Producción política para el reforzamiento de la transnacionalización del orden jurídico económico mediante la “negociación” de tratados de “libre comercio”.

Los rasgos de estos momentos, así como los componentes específicos de estos momentos considerando especialmente los desarrollos normativos los examiné en mi texto “Construcción del modelo neoliberal en Colombia” (2004).

Esta etapa muestra líneas de continuidad en la definición de los campos de la elite intelectual de la producción política. También deben mencionarse algunas discontinuidades, aunque de manera más bien relativa. La institucionalización generalizada de los procesos de reforma, así como la plena configuración de la función intelectual del Estado en la conducción política de esos procesos, permitió garantizar una relativa estabilidad de la producción política, solamente afectada por algunos cambios transitorios en las cabezas de las principales instituciones de la dirección económica (el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Desde luego que los diferentes gobiernos de esta etapa pudieron introducir sus matices. Veamos.

La llegada de Gaviria a la presidencia, político profesional, economista de la Universidad de los Andes contribuyó sin duda al aceleramiento de los procesos de reforma en curso, todavía de manera muy lenta, y sin aparecer como un proyecto global y de transformación sistemática de la economía. Gaviria era un buen intérprete de los tiempos neoliberales. Se rodeó de un equipo económico con buenos vínculos con los organismos multilaterales, especialmente del Banco Mundial, como fue el caso de su ministro de Hacienda y Crédito Público (consultor del Banco), así como de Armando Montenegro, Director del DNP, y de otros jóvenes doctorados en Universidades norteamericanas, conocidos como el *kinder*.

El equipo económico emprendió los procesos de reforma, con fundamento en una visión ortodoxa; encontró una cierta oposición en el ministerio de Desarrollo, ocupado por Ernesto Samper, quien contó con los oficios y apoyos intelectuales y políticos de José Antonio Ocampo, Guillermo Perry, Antonio Urdinaola, Leonardo Villar y Antonio Hernández. La elite predominante en el gobierno introdujo cambios institucionales para reforzar sus posiciones y menguar las formas de oposición dentro del gobierno. En este aspecto debe mencionarse la creación del Ministerio de comercio Exterior, con el cual se deslindó la política sectorial de la política de liberalización comercial.

Las reformas de Gaviria mostraron una notoria coincidencia con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington, sin que se pueda afirmar que las primeras resultan de un mandato de la segunda. Los lineamientos de política trazados por el Consenso no eran novedosos en 1989, año en el que se realiza la célebre reunión de Washington. La avanzada intelectual ya había corrido por cuenta de los “teóricos” del neoliberalismo desde la segunda posguerra del siglo pasado en adelante. La virtud del Consenso consistió en sintetizar y sistematizar en una especie de programa político la agenda de reformas neoliberales (estructurales). Las condiciones de un capitalismo más transnacionalizado abrieron nuevas posibilidades para la pretensión de una homogenización de la política, al menos en los países de la periferia capitalista, como parte de un proyecto más integral y complejo: la construcción de un nuevo sistema de poder transnacional.

Las reformas de Gaviria dieron cuenta de la consolidación de un enfoque de teoría y de política económica, que sirve de soporte para el apalancamiento transnacional de sectores de las elites dominantes, interesados en los “nuevos” negocios de la globalización capitalista y en su inserción en el nuevo sistema de poder en curso; aunque también como ya se dijo, para fortalecer la presencia económica y política del narcotráfico en la sociedad colombiana. Este enfoque, neoliberal en lo esencial, fue reproducido por la elite intelectual y de tecnócratas que se ha venido examinando en este trabajo.

El propósito de las reformas se encontraba sintetizado en una especie de lema que habría de caracterizar la administración Gaviria: “apertura económica y modernización del Estado”. Mediante la producción de política económica, estas dos acepciones, hacían aparecer las

transformaciones en curso como parte de un proyecto político modernizador. A una economía cerrada, debía oponérsele una economía abierta. A un Estado atrasado y arcaico, debía oponérsele un Estado moderno. La ofensiva ideológica neoliberal, que contó en lo fundamental con el apoyo de los medios masivos de comunicación, consistió en mostrar el carácter imprescindible de las reformas. Con ellas se anunció la llegada al futuro. “Bienvenidos al futuro” fue una de las consignas fuerte de la administración Gaviria.

Con las reformas de Gaviria se avanzó de manera significativa hacia la llamada desregulación de la economía y se sentaron las bases para el proceso de reforma neoliberal del Estado. El proceso de juridización de la política neoliberal frente a la economía se adelantó con fuerza en la segunda legislatura de 1990. La mayoría de reformas se aprobó al finalizar ese año. Y, a más tardar, a principios de 1991, tuvo la sanción presidencial.

La “desregulación de la economía” tuvo por objeto el establecimiento de “nuevas” reglas organización de la actividad económica de acuerdo con la lógica del “libre mercado”. Las medidas que acompañan este propósito abarcan los diferentes mercados en los que se organiza la economía: a) mercado laboral, b) mercado de bienes y servicios y c) mercado de capitales. En términos de economía política la “desregulación” de la economía conllevó una redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo y de las formas del capital entre sí; fue expresiva más bien de un nuevo tipo de regulación (re-regulación).

Para la consolidación institucional de la elite intelectual y el proceso de copamiento del Estado por parte de ella fueron claves los resultados del proceso constituyente de 1991. De tal proceso surgió un régimen económico y de hacienda pública hecho a la medida de la tecnocracia neoliberal, entre tanto crecida de manera ostensible. Aunque un examen superficial de la composición de la Constituyente no permitiría aseverar una intervención directa y contundente de la elite intelectual en los diseños constitucionales (hubo unos pocos constituyentes de la elite intelectual, otros fungieron como asesores), la naturaleza del proceso, así como los rasgos asumidos por el mismo permiten aseverar lo contrario. El proceso constituyente fue un proceso diseñado y controlado por el Estado; los borradores de normatividad sobre los cuales se habría de trabajar salieron principalmente de instituciones del Estado (ello no significa que no haya ha habido una ilusión de participación y propuestas de diversos sectores sociales y políticos).

Desde luego que funcionaron las fórmulas de transacción y se construyó consenso. Independientemente de las fuerzas políticas representadas en la constituyente, desde el punto de vista ideológico y de los proyectos políticos que allí se mantuvieron se construyó un consenso político que incluyó tesis conservadoras, liberales y socialdemócratas. Tal consenso fue expresivo, por una parte, de las transformaciones neoliberales en marcha, traducidas ya al ordenamiento, según se ha visto, y de la constitucionalización del orden de un estado social de derecho, por la otra. Oscar Mejía sostiene que en la constituyente se enfrentaron dos proyectos políticos: uno neoliberal y otro socialdemócrata. Mientras que el primero contenía una visión precisa de los aspectos centrales de la política neoliberal que habrían de incorporarse al texto constitucional, concebido por las elites de la producción de política económica, el segundo poseía una plataforma centrada en el discurso del estado social de derecho (y de los derechos fundamentales). Aunque en el texto constitucional se aprecian ambos enfoques, se habría impuesto el proyecto de los neoliberales.

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. Si bien es importante escudriñar sobre el “espíritu” de la constituyente, en una u otra materia, la orientación que en un momento determinado se le da al texto constitucional, por ejemplo a través de desarrollos legales, se encuentra en buena medida en función del respectivo balance político y de poder del momento.

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

En la perspectiva de la construcción de un orden jurídico económico neoliberal, resulta importante anotar que el constituyente primario no se ocupó del examen a las reformas económicas neoliberales aprobadas en la 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 encontraban las normas constitutivas de lo económico en el sentido más general, no en términos de la orientación específica que se le pudiera dar a la normatividad. Independientemente de esta valoración, el margen concedido por los diseños constitucionales al poder político para configurar y desarrollar un determinado modelo económico habría de favorecer la consolidación institucional del proyecto neoliberal y, con ello, de su elite intelectual de la producción política.

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

Los diseños constitucionales en materia económica reforzaron las posibilidades de la política neoliberal y sentaron las bases para una creciente determinación económica de la producción política. La textura constitucional de la normativa sobre lo que pudiera definirse como sistema económico quedó 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- contribuyó a la profundización de la política neoliberal. A través de los planes de desarrollo se avanzó en el proceso de desregulación de la economía, en la creación de nuevos mercados por parte del Estado y en la “apertura” de la economía al capital transnacional. Gracias a los diseños constitucionales del presupuesto se consolidó la política de ajuste fiscal selectivo. Atención especial merece régimen de banca central, con el cual se prosiguió el proceso de desregulación monetario financiera, se afianzó la posibilidad de una política monetarista del control inflacionario y se propició una tendencia al aumento de la endeudamiento público. En efecto, la autonomía de la banca central obligó al Estado a buscar recursos de crédito a precios de mercado para financiar el gasto público. Tal régimen se constituiría en un factor explicativo del crecimiento vertiginoso de la deuda pública.

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; en Colombia, empero, el balance de poder de la constituyente no se reprodujo en la elección del primer Congreso, y los ciclos repetidos de intensificación de la guerra, acompañados de un demanda creciente de recursos, así como los límites en las posibilidades de financiación del Estado por causa del elevado endeudamiento público se constituyeron en factores que, a la postre, restarían posibilidades al carácter emancipatorio del ordenamiento de 1991 (que es la forma exagerada como se suelen calificar – a mi juicio- por algunos analistas los alcances de dicha constitución).

Los desarrollos posteriores a la Constitución de 1991 darían cuenta de un fortalecimiento del poder presidencial; de congresos en su mayoría dóciles y corruptos, susceptibles de ser movilizados, a través de prebendas burocráticas o presupuestales, en favor de las políticas del respectivo gobierno; de una Corte Constitucional que en ocasiones infligiría duros golpes —mediante las acciones constitucionales, especialmente la acción de tutela y el control de constitucionalidad— a los propósitos de imponer la política neoliberal (desatendiendo las reglas de juego establecidas en el ordenamiento) pero que en otras contribuiría igualmente a la consolidación del orden neoliberal. El ordenamiento que se fue construyendo a lo largo de los años noventa resolvió la tensión, en cierta medida expresa en la Constitución de 1991, entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales en favor de los segundos, 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.

Aunque el gobierno de Ernesto Samper, político profesional, economista egresado de la Universidad Javeriana, fue concebido, en sus inicios, como una opción de revisión y de reorientación de la política neoliberal debido a las reiteradas críticas a algunos de los diseños neoliberales y a los efectos de las políticas de la apertura económica (opción que fue sintetizada en el lema “ponerle corazón a la apertura), en este trabajo se sostiene la tesis de que ese gobierno representó, en lo esencial, una continuidad en la implantación del orden neoliberal en Colombia.

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

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

La tendencia del proceso político pudo haber incidido sobre el reforzamiento de la estrategia neoliberal, aunque las identidades fundamentales con la política de apertura se mantuvieron. Las diferencias se encontraban más bien en el procedimiento y en la forma de hacer la política —de manera “concertada”— por ejemplo, a través del “pacto social” o de los “acuerdos sectoriales de competitividad”. La “crisis política”, desatada por la financiación de la campaña electoral de Samper por parte del narcotráfico para llevarlo a la presidencia tuvo como resultado un gobierno débil, dispuesto a hacer todo tipo de concesiones con el fin de poder terminar el cuatrienio presidencial.

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

La orientación de la producción de política económica, si bien representó en lo esencial una continuación de los diseños neoliberales de la administración Gaviria sobre todo en lo referente a las transformaciones estructurales, registró en todo caso diferencias de matices en el manejo macroeconómico. Samper configuró su equipo económico con el sector de la elite intelectual históricamente considerado como heterodoxo y crítico formal —con intensidades diferenciadas— de las políticas de “apertura económica y de modernización del Estado” (José Antonio Ocampo, Guillermo Perry, Antonio Hernández, Cecilia López, entre otros). Tal sector, como ya se dijo, adelantó sobre todo desde la década de 1980 una lucha que podría definirse como interelitaria por el control de la conducción de la producción política. Se debilitó durante el Ministerio de Hacienda de Junguito; tomó aire durante el gobierno de Barco; debatió desde el gobierno las *formas* de la política económica de Gaviria y ahora se constituía en predominante, dados los desenlaces electorales de 1994.

La disputa interelitaria sobre el manejo macroeconómico se expresó como disputa entre los principales órganos estatales de la dirección económica: El ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, por una parte. La junta directiva del Banco de la República por la otra; es decir, como una disputa entre el gobierno y la banca central autónoma. Mientras que el primero aducía que la política monetaria (restrictiva) le restaba posibilidades al crecimiento y la política social, la segunda —acompañada por las “baterías” de la ortodoxia (ahora por fuera del gobierno) encabezada por el para entonces ex ministro Hommes— señalaba los peligros de una política económica que estaría encauzándose a la inestabilidad macroeconómica por la expansión del gasto público. Esta disputa alcanzó su mayor intensidad cuando desde el gobierno se propuso una reforma al régimen de banca central emanado de la Constitución de 1991.

Independientemente de la discusión sobre la relación entre la autonomía de la banca y la política neoliberal, lo cierto es que tal régimen aparecía disfuncional a unos propósitos de producción política que al inicio de la administración se mostraban como “alternativos”. Dos factores resolvieron la discusión. Uno, el creciente debilitamiento político del gobierno de Samper, que rápidamente abandonaría su discurso social; dos, los cambios en la composición de la junta directiva del Banco de la República que permitieron la llegada de dos reconocidos funcionarios

samperistas a la dirección del Banco, Antonio Hernández y Luis Bernardo Flórez. Estas disputas interelitarias no incidieron en todo caso, como ya se dijo, en la producción de política económica en la perspectiva de políticas estructurales.

Durante la administración Samper se acentuaron las tendencias a la crisis. Desde 1997 se apreció una desaceleración del crecimiento económico, que posteriormente desembocaría en una aguda recesión económica durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y se asistió a la crisis del sector financiero, ocurrida al final de la década pasada. Por otra parte, los problemas de las finanzas del estado se agravaron y adquirieron los rasgos de un déficit fiscal en ascenso; en igual sentido, se apreció un sensible aumento de la desocupación y de la pobreza.

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

En 1998 se produjo la derrota del candidato Horacio Serpa en manos de Andrés Pastrana Arango. El primero fue considerado en los sectores dominantes del establecimiento como un continuador del samperismo (con todo lo que el término encarnaba) y, en términos de la producción de política económica, como la amenaza del *populismo macroeconómico*. Para el triunfo de Andrés Pastrana fueron decisivos dos factores. La formulación de un compromiso para la búsqueda de una salida política negociada al conflicto social y armado, con el anuncio del inicio de una etapa de diálogo y posterior negociación con la guerrilla de la FARC y la decisión de proseguir con la agenda de reformas neoliberales, a juicio de su equipo de asesores, aplazada durante el gobierno de Samper, en lo que posteriormente sería caracterizado como “la segunda ola de reformas”, por el ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo. Estos dos factores daban respuesta a las preocupaciones del bloque dominante de poder: Los efectos de una instensificación de la guerra sobre la situación económica y los negocios capitalistas; la consolidación de las transformaciones estructurales en materia económica, en un contexto de crisis económica que generaba descontento social y las cuestionaba.

La producción de política económica de la elite en este período adquiere las características de una producción para la gestión de la crisis; bajo su amparo proseguiría el proceso de liberalización de la economía. Lo “nuevo” es que tal producción, 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.

En respecto aspecto, se puede hablar de un tutelaje de la producción política de reformas por parte del FMI, el cual se facilita merced a las identidades “técnicas” y programáticas entre los tecnócratas del FMI y los tecnócratas del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público encargados de llevar a feliz término los acuerdos. En el primer acuerdo con el FMI, el caso del codirector del Banco Roberto Junguito es suficientemente ilustrativo. Pocos meses después de culminada la “negociación” del acuerdo en 1999, en la que actuó como representante del país, saldrá de la junta directiva del Banco de la República, se desplazará a Washington para desempeñarse como funcionario del FMI, de responsable de Colombia. Luego retornará como ministro de Hacienda y Crédito Público del gobierno de Uribe Vélez.

El equipo económico de Pastrana, liderado primero por Juan Camilo Restrepo, abogado-economista, y luego por Juan Manuel Santos, miembro de una familia propietaria de uno de los principales grupos económicos del país, aunque a primera vista pareciera tener más vínculos con los políticos profesionales, dada la trayectoria de sus cabezas visibles, fue el producto de una mezcla que conjugaba en la pertenencia de algunos de sus miembros a sectores de los partidos políticos tradicionales (Restrepo al conservatismo; Santos al “gavirismo”), con amigos personales del presidente (Jaime Ruiz Llano, primer director del Departamento Nacional de Planeación) y algunos tecnócratas que venían haciendo carrera durante toda la década de los noventa en diferentes entidades públicas o privadas o con vínculos evidentes con algunos negocios (Mauricio Cárdenas, Luis Carlos Valenzuela, Juan Carlos Ramírez, Martha Lucía Ramírez, entre otros).

Independientemente de las configuraciones específicas del equipo económico y de los cambios frecuentes a los que se vio sometido, la producción política de la elite en este período fue estable y estuvo signada, como ya se dijo, por los mandatos del acuerdo con el FMI. En ese sentido, se constituyó en garante de la continuidad de las políticas de reforma impulsadas por las entidades multilaterales.

El gobierno de Pastrana reforzó la orientación ortodoxa del Banco de la República con la designación de Sergio Clavijo (ante la renuncia de Roberto Junguito en 1999) y Fernando Tenjo y Carlos Caballero Argáez en 2001, en reemplazo de los codirectores samperistas, aunque debe decirse que éstos no generaron en sentido estricto una reorientación de las políticas del banco y se movieron más bien en terrenos cercanos a la ortodoxia.

En los acuerdos con el FMI se incluyó una agenda legislativa cuyo eje consistía en la implantación de una política de saneamiento de las finanzas del estado con miras a reducir sustancialmente el déficit fiscal.

En la mira de la producción política de la elite intelectual 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 se puede inferir que se trata de un proceso aún no concluido, en el que —en todo caso— ya se dieron los principales pasos.

Durante la administración Pastrana las políticas de ajuste se centraron en el llamado ajuste territorial, con el cual se produjo un golpe certero a la política de descentralización. Los estrategias 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 centralmente parámetros de gasto local. Al mismo tiempo, se aprobó una reforma constitucional que -al redefinir la fórmula de asignación- redujo los recursos a transferir por parte del gobierno central a los entes territoriales e incorporó en el ordenamiento constitucional criterios de asignación de recursos basados en la demanda, con los cuales se estimulará la organización mercantil y la privatización de actividades sociales financiadas con tales recursos (educación salud, entre otros). Por otra parte, en esta administración se inició la discusión y el trámite de reformas de “segunda generación” en materia laboral y de seguridad social, que sería aprobadas en el siguiente gobierno.

La agenda de reformas pactada por el gobierno de Uribe Vélez con el FMI se ha venido cumpliendo 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 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 se ha caracterizado, como el de Pastrana, por la estricta aplicación de lo establecido en el acuerdo *stand by* de diciembre de 2002. Allí se definió el trazado de la política económica y del orden jurídico-económico neoliberal hasta finales de 2004; 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.

Con la reforma laboral (ley 789 de 2002) continuó el proceso de flexibilización del mercado de trabajo. Como bien lo señala el acuerdo *stand by* con el FMI “esta reforma debería reducir los costos laborales mediante la prolongación de la jornada de trabajo y la reducción de los costos por concepto de pago de horas extras e indemnizaciones por despido”; 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).

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”, dados sus previsibles efectos fiscales (reducción de los pasivos pensionales del Estado en 52 puntos del PIB). Tales efectos fiscales se lograrán gracias a que en la reforma se introdujo, entre otros, un aumento en el número de semanas a cotizar y un incremento en el monto de las contribuciones, aunque la reforma no logró suprimir los regímenes especiales aún existentes.

Merced al otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente por parte del Congreso, prosiguió el proceso de reestructuración neoliberal y de disminución del tamaño del estado. Mediante la expedición de más de cien decretos presidenciales, se procedió en 2003 a una reducción del empleo público que afectaría a cerca de 50.000 servidores públicos. Dentro 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 una debilitamiento gradual, que la podría llevar hacia la privatización completa.

Por otra parte, es evidente que se 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.

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 en el mediano y el largo plazo el pago de la deuda pública y las tareas del estado en materia de seguridad y justicia, más ahora, cuando se ha configurado un consenso político en sectores de las elites dominantes para 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 se podría definir como 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.

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 Pastrana y prolongado durante el gobierno de Uribe. La “ayuda” estadounidense se constituye, en ese aspecto, en un soporte para profundizar el ajuste e imponer las reformas al ordenamiento que aquí se han formulado.

La elite intelectual de la producción política del gobierno de Uribe ha conjugado la experiencia de lo que podría definirse como la primera generación de *tecnopols* (Rudolf Hommes, Roberto

Junguito, Montenegro) con la segunda generación, formada a la sombra de las políticas de Consenso de Washington, con una orientación claramente ortodoxa y sin las ambigüedades (oscilantes entre la ortodoxia y la heterodoxia) de la primera. En esta generación no queda resquicio alguno de política nacional; su perspectiva es definitivamente transnacional, de “caja de resonancia” de las políticas de los organismos multilaterales, las empresas multinacionales y el gobierno de Estados Unidos; antes que funcionarios del Estado colombiana, parecieran serlo más bien de son de esas instancias. El curso de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos es una buena demostración de ello.

La producción política de la elite se ha centrado en dar continuidad a lo que ahora es definido como la “segunda generación de reformas”; por otra parte, en sustentar “técnicamente” la relación entre seguridad y economía, para fundamentar en perspectiva económica la balizarse de la política de la “seguridad democrática”.

Rasgos de la producción política de reformas

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

- a) La pretensión de profundización y ampliación sistemática a todos los campos de la vida social, sobre presupuestos de una transformación sustancial de las reglas de juego existentes, razón por la cual la noción de “reforma estructural” se vinculará a la producción política.
- b) La marcada “juridización” de la producción política, en el sentido de que el proyecto político debe ser incorporado sistemáticamente al ordenamiento jurídico. Con la “juridización” se busca el blindaje jurídico del proyecto político de las “reformas”. En ese aspecto, los procedimientos constitucionales y legales de la producción política merecerán especial atención, y darán lugar a la irrupción de nuevos campos de disputa y transacción interelitaria: entre economistas y abogados; o al surgimiento y consolidación de nuevas formas de intersección, por ejemplo a través de las suministradas por la corriente del “análisis económico del derecho” (sí al ordenamiento jurídico, pero sujeto a las reglas neoclásicas).
- c) El acompañamiento de la producción política con un nuevo aparato estatal, expresivo de los procesos de reforma y de los lineamientos de política en los diferentes campos de la vida económica y social. En especial deben mencionarse, la banca central autónoma, la aparición de nuevos ministerios sectoriales, junto con la desaparición o fusión de otros, la creación de nuevas instituciones de policía administrativa (superintendencias) y de regulación técnica de mercados (comisiones de regulación), el surgimiento de nuevas instituciones de la regulación social, entre otros.
- d) La “juridización” de la producción política, con su correspondiente andamiaje estatal conlleva igualmente la ampliación y la profundización de la captura del Estado por parte de la elite intelectual de la producción política. En especial es evidente el “imperialismo” de los economistas en la tecnocracia.
- e) La vinculación plena de la producción política con la producción transnacional de política de reforma, en particular de los organismos multilaterales, del gobierno de Estados Unidos y de algunas empresas transnacionales. La elite intelectual se manifiesta abiertamente como intérprete

de un “interés capitalista global”. Algunos de sus integrantes obtienen incluso reconocimiento al ser vinculados en las redes elitarias de las entidades multilaterales.

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

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

h) La producción política de reformas, a medida que ha avanza su proceso de su implantación, y en presencia de efectos económicos y sociales negativos, ha incorporado junto con el enfoque neoclásico, argumentos neoinstitucionalistas y de la elección social. En ese aspecto, la producción política tiende a sustentarse pragmáticamente y de manera ecléctica; ello le facilita erigirse en un especie de “pensamiento único” dentro de la elite intelectual, ahora con muy pocos matices, más difusos que respecto de la década de 1980. El carácter aparentemente técnico de la producción de política económica se refuerza; socialmente, pretende consolidarse un concepto de neutralidad, basado en decisiones de un conocimiento experto y especializado, frente a una realidad que sólo podría ser comprendida por expertos y especialistas. De esa forma, el autoritarismo de la producción política pareciera legitimarse.

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

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

j) La producción política de reformas muestra de manera abierta y descarnada, contrario a los argumentos teóricos sobre “una sola política macroeconómica”, que se coloca por encima de

intereses específicos, que se está en presencia de una producción con un claro contenido de clase, de representación directa de intereses capitalistas particulares de empresas multinacionales y de grupos económicos. Sectores importantes de la elite productora de reformas aparecen hoy más claramente vinculados con los negocios emergidos de los procesos de reforma estructural (privatizaciones, mercado de capitales, telecomunicaciones, servicios públicos, inversiones extranjeras, contratación pública, entre otros). En estos lustros la circulación de la elite del Estado al sector privado y viceversa se ha hecho más notoria.

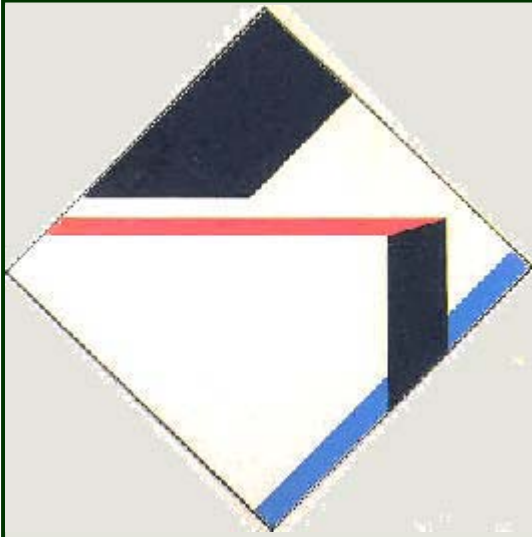
k) La producción política de reformas basada en el “conocimiento técnico” de las reformas, los favorecimientos de sectores capitalistas, que pasan desapercibidos socialmente precisamente por su “naturaleza técnica”, por ejemplo, a través de la contratación o de la producción de normatividad, han provocado el surgimiento de un nuevo tipo de delincuencia, basada precisamente en ese conocimiento técnico, que de manera fraudulenta genera nuevas formas de acumulación ilegal, distintas a aquellas “tradicionales” de los políticos profesionales, las cuales durante décadas se han constituido en fuentes de preservación corrupta del régimen político. La elite intelectual ha sido productora de una nueva política pero también ha contribuido a la emergencia de nuevas formas de descomposición social (Caso Banco del Pacífico, Peñalosa, Pardo Koppel, entre otros).

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

Bibliografía

- Arévalo, Decsi, “Misiones económicas e internacionales en Colombia 1930-1960”, en *Historia Crítica*, Revista del Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, enero-junio, 1997.
- Bejarano, Jesús Antonio, *Hacia dónde va la ciencia económica en Colombia: Siete ensayos exploratorios*, Universidad Externado de Colombia, Colciencias, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1999.
- Cuadrado Roura, Juan, *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997
- Dezalay, Ives/ Garth, Bryant G., *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencias entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, D.C., 2002.
- González Salas, Edgar, *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, Universidad Nacional de Colombia, Esap, Fescol, Santafé de Bogotá, 1997.
- Echeverry Perico, Rafael, *El desarrollo del conocimiento económico y su institucionalización desde el Frente Nacional hasta nuestros días*, Misión CED, 1994.
- Estrada Álvarez, Jairo, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Ediciones Aurora, Bogotá, D.C., 2004.
- _____ “Sobre la metamorfosis del proyecto político económico neoliberal, en *Revista Espacio crítico*, no.1, 2004, www.espaciocritico.com
- Giraldo Samper, Marcela, *Reportaje a la economía colombiana. Catorce protagonistas hacen el debate en la antesala del siglo XX*, Ediciones Aurora, 1993.
- _____ *Crisis: antecedentes, incertidumbres y salidas*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.
- Gómez Buendía, Hernando (editor), *Economía y opinión. 25 años de Fedesarrollo*, Tercer
- Kalmanovitz, Salomón, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Cinep, Universidad Nacional de Colombia, siglo XXI Editores, 1986.
- _____ *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., 2001.
- Misas Arango, Gabriel (editor), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2001.
- _____ *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2002.
- Moncayo C., Víctor Manuel, *El leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., 2004.
- Montenegro, Armando/ Rivas, Rafael, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Taurus, Bogotá, D.C., 2005
- Marulanda Gómez, Oscar, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Un primer recorrido de memoria*, Colección Estudios de Economía, Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, Santafé de Bogotá, 1999.
- Ocampo, José Antonio (compilador), *Historia Económica de Colombia*, Siglo XXI., 1988.
- Palacios Roza, Marco, Saber es poder. El caso de los economistas colombianos, publicado en su libro *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*, Colección Grandes Temas, Editorial Planeta, Bogotá, D.C., 2001.
- Sierra Montoya, Jorge Emilio, *50 protagonistas de la Economía Colombiana*, Colección Estudios de Economía, Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, D.C., 2004.
- Suárez Montoya, Aurelio, *Modelo del FMI. Economía colombiana 1990-2000*, Ediciones Aurora, Bogotá, D.C., 2002.
- Urrego, Miguel Angel, *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia. De la guerra de los Mil Días a la constitución de 1991*, Siglo del Hombre Editores, Universidad Central-DIUC, Bogotá, D.C., 2002.

Bogotá, abril de 2005



El discurso de las reformas estructurales en la elite intelectual colombiana. Notas preliminares

Diana Aristizábal Ferreira
Juliana Cubides Martínez
Carolina Jiménez Martín

Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. El texto fue presentado en el Seminario internacional *Elites, poder y política en América Latina*, llevado a cabo de manera conjunta por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones jurídico – sociales de la Universidad de los Andes, del 2 al 4 de mayo de 2005, Bogotá, D.C.

El discurso de las reformas estructurales en la elite intelectual colombiana

Notas preliminares*

Diana Aristizábal Ferreira
Juliana Cubides Martínez
Carolina Jiménez Martín*

Presentación

¿Cómo se configuró el discurso de las reformas estructurales producido por la elite intelectual colombiana, en la década de los noventa?

Este interrogante abre un campo problemático y orienta la reflexión, que aquí proponemos, hacia un análisis de las reformas estructurales, entendidas como formaciones discursivas que hacen parte de un proyecto político específico que requiere de una plataforma económica para implementarse.

Comenzamos por afirmar que la elite intelectual colombiana ha desempeñado un papel fundamental en la configuración del orden discursivo de las reformas estructurales. Este discurso, actúa como “voluntad de verdad”, y se alimenta con base en los procedimientos de exclusión con los que opera: (i) un saber especializado que determina previamente las condiciones de su utilización y no permite el acceso de otros sectores de la sociedad; (ii) una selección de sujetos que define quienes pueden hablar, que se puede decir; (iii) un código binario que determina la veracidad y la falsedad de los discursos; (iv) un marco legal normativo que establece a través de la ley lo permitido y lo prohibido. En suma, el discurso de la elite intelectual colombiana se configura como un dispositivo de saber-poder, que tiene como trasfondo intereses orientados a mantener la estructura socio-cognitiva y de poder que favorece la difusión del neoliberalismo en Colombia y justifica el orden social existente.

El concepto de discurso -categoría central para el análisis-, será abordado desde la perspectiva del filósofo francés Michel Foucault (1980), que nos propone entenderlo como: un sistema complejo de *prácticas discontinuas que se cruzan, se yuxtaponen pero también se ignoran o se excluyen*; un espacio donde se interrelacionan un *campo de saber*, caracterizado por su estrategia de voluntad de verdad y, un *campo de poder*, estructurado a partir de una multiplicidad de prácticas, estrategias, relaciones e interacciones que permiten mantener ciertas formas de control y disposición sobre la sociedad.

En este orden, todo sistema discursivo opera mediante un conjunto de estrategias y prácticas que son codificadas como preceptos y recetas que han pretendido fundarse, racionalizarse y justificarse teóricamente.

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. El texto fue presentado en el Seminario internacional *Elites, poder y política en América Latina*, llevado a cabo de manera conjunta por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones jurídico – sociales de la Universidad de los Andes, del 2 al 4 de mayo de 2005, Bogotá, D.C.

* Las autoras son Politólogas de la Universidad Nacional de Colombia.

De esta manera, un análisis crítico del discurso de las reformas estructurales en Colombia, puede ser abordado desde diversos puntos de vista. Para efectos de esta ponencia afirmamos que: ‘Desarrollo’, ‘Modernización’, ‘Liberalización’ y ‘Democratización’, se constituyen en las categorías que agrupan estratégicamente los contenidos del discurso global de las reformas estructurales. Para su desarrollo tomamos como punto de partida las siguientes premisas:

- (i) Las reformas estructurales vistas como una multiplicidad de formaciones y articulaciones discursivas, pueden ser analizadas desde dos puntos referenciales: (a) su narrativa y enunciados y (b) sus prácticas y componentes específicos, que permiten la materialización del discurso.
- (ii) La articulación discursiva de las reformas estructurales desde su diseño, formulación e implementación, se ha configurado a través de un aparato categorial o un conjunto de conceptos vacíos¹ como: **Desarrollo; Modernización; Liberalización; Democratización**. Estos conceptos son develados como estrategias discursivas que configuran y proporcionan un horizonte de sentido a la implementación de las reformas estructurales en el caso colombiano; porque, a partir de éstos se han desplegado en el discurso nacional un conjunto de acciones y programas concretos.
- (iii) La metodología a utilizar para develar -en estos cuatro conceptos- las estrategias discursivas, se circunscribe al análisis de algunos enunciados propios del discurso de las reformas estructurales y especialmente en donde estos conceptos han servido para que dichas reformas circulen y se subjetivicen. Es decir, dar cuenta de los mecanismos discursivos que evidencian el sentido de las reformas, con el propósito de visibilizar los dispositivos políticos y económicos que, desde un discurso de elite, configuran la producción de subjetividades en Colombia.
- (iv) La narrativa de las reformas estructurales, sus contenidos, las categorías y conceptos que ha puesto a circular, se despliegan en acciones concretas y programas que terminan por constituirse en tendencias generales, en modos de pensar y de hablar que todos debemos aceptar como algo normal. Esto hace casi imposible concebir otras formas de pensar esa materialidad. El discurso entonces es productor de sentido, y un elemento constitutivo de la realidad social.

Para su desarrollo, el texto se estructura en cuatro apartados: “El discurso y la estrategia del **Desarrollo**: de lo internacional a lo nacional”, sugiere una aproximación crítica a la presencia del concepto de desarrollo en las reformas estructurales implementadas en Colombia en la década de los 90, a partir de develar como la estrategia del desarrollo ha creado un espacio discursivo que condiciona y reproduce modos específicos de subjetivación. El segundo apartado, titulado “**Liberalización y Modernización** como estrategias discursivas: Ampliación del Mercado y Reducción del Estado”, muestra como el discurso de la liberalización y modernización del Estado

¹ Hablar de conceptos o significantes vacíos es, hablar de “(...) elementos sin ligar, sin amarrar (...) cuya identidad está abierta, sobredeterminada por la articulación de los mismos en una cadena con otros elementos -es decir, su significación literal depende de su plus de significación metafórica” (ZIZEK, 1992, p. 125). Para Laclau, un significado vacío es estrictamente (teóricamente) *un significante sin significado*. Esta definición problemática implica la subversión del signo. En otras palabras, se habla en general de significantes *flotantes, vacíos o flexibles*, para describir los elementos que no tienen un contenido determinado de una vez y para siempre. En este sentido, diversos grupos compiten entre si para dar a esa especificidad una función de representación universal.

se constituyó en un dispositivo de poder que logró materializarse en normas, programas y acciones. El tercero, titulado “El discurso neoconservador de la *Democratización*” devela la manera como el discurso de la ingobernabilidad y la participación le han permitido a la elite intelectual de las reformas, configurar un modelo de democracia de corte neoconservador inspirada en las lógicas de funcionamiento del mercado. Finalmente, a manera de conclusión se aproximarán algunas hipótesis que, consideramos, dan pistas y luces para profundizar en los estudios sobre la producción de los discursos de las reformas estructurales en Colombia.

I. El Discurso y la Estrategia del *Desarrollo*: de lo Internacional a lo Nacional.

La intención de esta aproximación crítica al discurso del desarrollo, evidencia como sus estrategias, sus conceptualizaciones, las prácticas y las políticas desde las cuales opera, contribuyen a la configuración de la retórica que justifica la implementación de las reformas estructurales en Colombia, a finales de la década de los ochenta. Digamos que se convierte en una estrategia que ha creado un espacio discursivo que condiciona y reproduce modos específicos de subjetivación.

Según el investigador Arturo Escobar,

“Las raíces históricas del desarrollo se encuentran en los grandes reacomodos políticos que ocurrieron a nivel mundial al final de la segunda guerra mundial. Las nociones de subdesarrollo y Tercer Mundo aparecieron en este momento como parte de un proceso a través del cual Occidente buscaba redefinirse a sí mismo y en relación con el resto del mundo, pero especialmente en relación con las nuevas potencias del Este (...) El objetivo de las naciones que se embarcaron en la tarea del desarrollo después de la guerra fue invariablemente el mismo: la creación de un tipo de sociedad equipada con los factores materiales e institucionales requeridos para alcanzar rápidamente las formas de vida creadas por la civilización industrial”. (1986: 16-17)

Para Escobar, las condiciones de posibilidad y emergencia de la estrategia del desarrollo las encontramos en el contexto histórico de la segunda posguerra, porque en los fundamentos de la idea de ‘desarrollo’ está el gran paradigma occidental del ‘progreso’ que ha emergido como el mito fundacional que le ha proporcionado su esencia y su norte. En este sentido, el desarrollo es entendido como crecimiento sostenido e ilimitado de la producción, inicialmente con base en la industrialización; y, desde esta lógica, las sociedades sólo pueden ser concebidas como desarrolladas, subdesarrolladas o en vías de desarrollo.

El concepto de ‘subdesarrollo’ se articula funcionalmente al de ‘desarrollo’²; y bajo la tensionalidad desarrollo-subdesarrollo se da lugar a una serie de estrategias, que logran materializarse en programas específicos para los países del denominado “tercer mundo”. Es decir, la introducción del concepto de desarrollo justificó políticas y programas de intervención para reorientar las economías, que desde la lógica occidental del progreso se consideraban subdesarrolladas. Siguiendo a Escobar “se creía firmemente que los países ricos disponían de la capacidad científica, tecnológica y financiera para llevar el progreso al mundo entero” (1986: 17).

En efecto, la introducción del concepto de ‘desarrollo’ en la historia del sistema capitalista occidental se ha materializado en una multiplicidad de prácticas heterogéneas y discontinuas, en acciones concretas y programas específicos que se presentan y se enuncian como tendencias homogéneas que dan lugar a modos determinados de subjetivación. Así, encontramos los discursos

² Una articulación discursiva reafirma su identidad y a partir de la creación de antagonismos.

del desarrollo en la compleja dinámica del proceso de reestructuración capitalista, principalmente desde el modelo keynesiano hasta el neoliberal.

En este orden de ideas, hablar de la estrategia del desarrollo como discurso que no ha sido homogéneo, exige precisar, principalmente, dos momentos específicos, haciendo énfasis en el último, donde se ubica el discurso global de las reformas estructurales.

En un primer momento, y como punto de partida, encontramos que a partir de la implementación del modelo de desarrollo de: ‘Industrialización por Sustitución de Importaciones’, las primeras estrategias³ del discurso del desarrollo operaron a partir de una narrativa ligada a prácticas de planificación y de intervención del Estado.

En las primeras décadas el concepto de desarrollo era enunciado desde definiciones económicas; es decir, al establecer el desarrollo como meta, su concepto fue entendido esencialmente como crecimiento económico, como institucionalización cada vez más penetrante de la planificación; en este sentido, todas las acciones, programas y políticas estaban referidas al crecimiento económico, y su puesta en marcha era garantizada por la intervención del Estado.

No obstante, tomando la argumentación de Martínez Boom, se afirma que *“el campo de poder que constituye el Desarrollo, no sólo atraviesa la forma Estado, las instituciones de planificación, la legislación, sino que fundamentalmente atraviesa los individuos. De esta manera el poder produce lo real a través de la transformación de los sujetos y la problematización de necesidades reales de la población, tales como la pobreza, la ignorancia, la enfermedad”* (2004: 70)

Se evidencia como el desarrollo logra desplegarse más allá de una imposición externa; su estrategia discursiva opera como modo de subjetivación y, en este sentido, es productora y portadora de sentido, a partir de retóricas (campos de saber) y prácticas (campos de poder) que reconfiguran lo social.

Ahora bien, en un principio se considero de manera separada los aspectos y objetivos económicos y sociales del desarrollo; sin embargo, con el despliegue de la teoría del capital humano⁴, entre otras estrategias; se empieza a poner en escena nuevos paradigmas de integración y relación que se afirmaban frente al dominio del discurso económico, argumentando que el desarrollo no se reducía a altas tasas de crecimiento. Dicho de otro modo, en las décadas siguientes entra en crisis la definición economicista del desarrollo, e inician procesos que intentan armonizar a la dimensión económica, los objetivos más sociales y humanos del desarrollo. En esta dirección, se argumenta la necesidad de integrar al concepto y a las políticas del desarrollo, categorías como calidad de vida, capital humano, equidad social, sustentabilidad ambiental, entre muchos otros.

El discurso y la estrategia del desarrollo que se venía operando desde la década del 50, entra en crisis y se ve obligado a incorporar nuevos elementos y a negar otros mas, a partir del

³ Para Martínez Boom (2004), dos momentos claves para identificar las primeras estrategias del desarrollo (y fundamentales en la legitimación y adopción de la planeación económico-social en América Latina) son: los Acuerdos de la Conferencia realizada en Punta del Este en 1961 y el programa reformista de la Alianza para el Progreso (Alpro). A partir de allí se crearon o fortalecieron organismos multilaterales y nacionales de impulso a la reorientación y racionalización del desarrollo económico y social. Esta década fue denominada Década del Desarrollo.

⁴ El discurso del capital humano, define a los individuos como recurso y factor para la producción. Es decir, en las sociedades en ‘vías de desarrollo’, se convierte en tarea urgente y necesaria, la formación de los recursos humanos para impulsar el desarrollo económico. En esta estrategia de formación de capital humano, aparecen como prioridad las reformas y programas en el sistema educativo. La educación se convertiría en el instrumento más apropiado para la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos.

reconocimiento de los errores de la primera estrategia. Así, en la década de los 80, entramos a la llamada década perdida, la crisis del Estado y de su modo de intervención. El 'proceso de ajuste' significó para muchos países abandonar o desmantelar, en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos.

En efecto, el agotamiento del modelo de desarrollo⁵, como modelo económico, social y político, implicó un proceso de reestructuración de los ejes sobre los cuales se sustentó el primer modelo, a partir –principalmente– del ascenso y la puesta en escena de las tecnologías políticas del neoliberalismo.

Así se expresa en 1991 en el informe del Banco Mundial sobre economía del desarrollo, al afirmar que el crecimiento económico sostenible depende de la existencia de un mercado sin distorsiones, competitivo y en pleno funcionamiento.

En palabras del Banco:

“Dicho en términos sencillos, los gobiernos tienen que hacer menos en los aspectos en que los mercados funcionan, o se puede hacer que funcionen, relativamente bien (...) Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que hacer más en las esferas en que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos” (Banco Mundial, 1991: 10).

A finales de la década de los ochenta, los organismos internacionales cambian significativamente el discurso y las estrategias del desarrollo. En un segundo momento, nos encontramos entonces frente al despliegue del proyecto político neoliberal y la plataforma económica configurada a partir de los discursos de las reformas estructurales en la década de los 90, que emergen como estrategia en un proceso de redefinición del modelo consolidado entre las décadas de 1950 a 1970.

Si bien se intentó poner en escena las dos narrativas antagónicas frente a la estrategia del desarrollo, nos atrevemos a afirmar que la transición y el traspaso de un modelo de desarrollo a otro, implicó una inversión radical del discurso, de sus estrategias, prácticas y tecnologías. Evidentemente, la primera idea que debió ser revaluada es aquella que subraya la irracionalidad del intervencionismo estatal en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado; idea que concluye que el requisito indispensable para el desarrollo es el paso de la planificación económica al libre mercado (SEN, 1998).

Se trata entonces de un modelo de desarrollo basado en una relación de complementariedad entre el Estado y el Mercado, sustentada en: la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de la economía y la inversión en recursos humanos, entre otros. Cada uno de estos elementos contiene programas de acción específicos que garantizarían el retorno de las economías latinoamericanas a la senda del crecimiento económico, permitiría la consecución de mayores niveles de equidad e igualdad social, e impulsaría el ingreso adecuado de estas economías al nuevo modelo de desarrollo económico en el marco de la globalización económica.

Ahora bien, una vez expuestos los referentes internacionales generales donde emerge y se presentan las condiciones de posibilidad para la circulación y expansión de la estrategia del desarrollo nos interesa puntualizar en las relaciones y los modos de articulación que se establecen entre diversas formaciones discursivas.

⁵ Expresado en: los desequilibrios macroeconómicos –inflación y déficit externo–, el bajo nivel de crecimiento, el descenso de la inversión (deterioro de los términos de intercambio y servicio de la deuda externa), el descenso de los niveles medios de bienestar (aumento de la pobreza, del desempleo y subempleo), debilitamiento del Estado, degradación de los recursos naturales y de medio ambiente, entre otros.

En otras palabras, ¿Cuáles son las prácticas que han constituido y configurado en este segundo momento la narrativa del desarrollo en Colombia? ¿Cómo aparece en el caso colombiano la estrategia del desarrollo? ¿Cómo se puso en marcha?

Frente a estos interrogantes, este primer apartado, aproxima algunas tendencias a nivel general:

- Frente a las prácticas y programas que se despliegan a través de la recepción en Colombia de las políticas del consenso de Washington⁶, *el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica* se posiciona y consolida como elemento y factor clave a partir del cuál se subordinan los objetivos sociales del desarrollo. Principalmente, los objetivos propios de las políticas de redistribución del ingreso.
- Esta tendencia pone en escena la tensionalidad inherente al despliegue de las retóricas del desarrollo: la tensión que busca resolverse a través de la convergencia entre desempeño, crecimiento económico y distribución del ingreso.
- Un estudio a profundidad dirigido a reflexionar en torno a materialización de estas tensiones y estrategias discursivas en los planes nacionales de desarrollo, desborda los límites de este apartado; no obstante, convoca a preguntarse ¿Cuales son los mecanismos que se han aplicado para mejorar la distribución del ingreso? interrogante que implicaría revisar la lógica y la finalidad de la inversión en recursos humanos, el proceso de reactualización de la teoría del capital humano y argumentar porque afirmamos que estos componentes sociales y mas humanos de la teoría y las prácticas del desarrollo siempre han estado en función del crecimiento económico. Porque es desde la lógica de la eficiencia y la competitividad que se enfocan las inversiones en recursos humanos.

A manera de recapitulación, una aproximación crítica a los discursos del desarrollo se hace pertinente para avanzar en la comprensión del cómo las retóricas y políticas planteadas por las reformas estructurales se constituyeron en estrategias que tienden a fundarse en criterios de verdad y modos de subjetivación.

Analizar el paso de las retóricas del desarrollo a sus políticas y programas, lleva inherente un análisis del discurso de élite que, para efectos de la investigación que sustenta esta ponencia, exige una reflexión sobre el papel de la 'elite intelectual colombiana' en la producción y justificación del discurso nacional de las reformas estructurales.

Cerramos este apartado afirmando que una aproximación al discurso de la elite intelectual colombiana, desde las retóricas del desarrollo, exige evidenciar como estas se incorporan al discurso global de las reformas estructurales y articulan nuevos sentidos, a partir de su interrelación

⁶ Alude al complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y grupos de expertos; quienes definieron una serie de temas para la orientación de la política económica en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Temas: a) disciplina presupuestaria; b) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); c) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; d) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; e) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; f) liberalización comercial; g) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; h) privatizaciones; i) desregulaciones; y j) garantía de los derechos de propiedad. Sin embargo, existen otras formulaciones del "Consenso de Washington", tales como: a) marco macroeconómico equilibrado; b) gobierno de menores dimensiones y más eficiente; c) sector privado eficiente y en expansión; y d) políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

con otras formaciones discursivas: *modernización*, *liberalización* y *democratización*. Es decir, el nuevo paradigma del desarrollo se sustenta en tres pilares básicos: modernización del Estado, liberalización de la economía y democratización de la sociedad. La modernización, por un lado, se constituye en sinónimo del desarrollo, porque afirma su identidad a la luz de la lógica del progreso y desde allí, crea sus antagonismos o sus opuestos, tales como: el subdesarrollo y el atraso propio de las sociedades tradicionales. Por otro lado, el concepto de desarrollo se articula igualmente al concepto de liberalización, afirmando que solo puede haber desarrollo nacional si se impulsa y consolida la internacionalización de la economía. Por último, el crecimiento económico y *social* - como objetivos del desarrollo- depende entonces de prácticas de liberalización de la economía y del tránsito a regímenes *democráticos*, respectivamente.

II. *Liberalización y Modernización* como Estrategias Discursivas: Ampliación del Mercado y Reducción del Estado

El presente apartado busca evidenciar como el proceso de formulación e implementación de las reformas estructurales en Colombia, utilizó los conceptos de Modernización del Estado y Liberalización de la economía para construir toda una estructura discursiva que las justificara. Se trata entonces de presentar los discursos producidos por la elite intelectual colombiana sobre la modernización y la liberalización, que circularon apoyados en la retórica del desarrollo, como justificación de las reformas estructurales y finalmente, los programas y políticas en los cuales se materializaron.

La modernización y la liberalización son conceptos vacíos que cobran sentido y se constituyen en dispositivos de saber-poder y en categorías dominantes bajo una situación concreta y en una realidad específica que los significan; efectivamente cobran sentido a partir de las transformaciones en el régimen de acumulación y producción capitalista.

Bajo éste marco, el capitalismo estructuró un nuevo orden político y económico que requirió de reformas estructurales, a partir de las cuales se reconfiguró la tradicional relación entre el Estado y el Mercado. Dichas reformas se materializaron en prácticas y programas que operaron a través del posicionamiento de un discurso con pretensiones de verdad sobre la liberalización del mercado y la modernización del Estado. En efecto, se trata de una multiplicidad de formaciones discursivas que despliegan estrategias, programas y acciones que soportan el proceso de transformación que requería el nuevo modelo de desarrollo.

Esta producción discursiva fue agenciada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, mediante el diseño y la formulación de un conjunto de políticas y estrategias. Al respecto vale la pena reseñar el discurso del Banco:

“Ante el fracaso de las economías de planificación estatal, es necesario emprender transformaciones radicales que permitan el tránsito hacia economías de mercado que garanticen el crecimiento económico, la eficiencia y el aumento sostenido de las condiciones de vida de las poblaciones. (...) En el marco de una economía global, se vieron obligados a iniciar una transición hacia economías de mercado a través de políticas destinadas a: liberalizar las economías; reducir la inflación; fortalecer el sector privado; reestructurar los sistemas de protección social; definir con claridad los derechos de propiedad; difundir la propiedad privada; ingresar como miembros activos en las instituciones internacionales de comercio mundial; reestructurar los organismos públicos, los sistemas jurídicos, las instituciones financieras y los sistemas de salud y educación con el fin de generar mayor confianza a la

inversión, perfeccionar el capital humano y generar mayores oportunidades en la transición (BANCO MUNDIAL 1996).

En este sentido, la ‘modernización’ del Estado puede entenderse: (i) como un proceso de reestructuración de sus funciones y ámbitos de competencia, que involucra privatizaciones, descentralizaciones, desregulaciones y re-regulaciones; y (ii) como cambios en su organización y estructura; lo que representa: reducción del tamaño del Estado, adecuación institucional, desburocratización, cambios en los modelos de gestión y en los paradigmas de la administración pública, nuevos modelos de eficiencia que implican transformaciones en el manejo del gasto y en las formas de contratación, entre otros.

En la misma línea, la ‘liberalización’ del mercado se estructuró a partir de contenidos y estrategias políticas y económicas que se orientaron a generar las condiciones que posibilitaban una inserción de las economías nacionales al mercado global. En suma, se trató de liberalizar y flexibilizar los mercados de bienes, trabajo y capitales, mediante: la apertura económica y comercial (libre importación y promoción a las exportaciones); reconversión industrial; estrategias de competitividad; la recuperación y el impulso de la capacidad productiva de la economía; la flexibilización laboral; la liberalización financiera (promoción a la inversión extranjera directa) y flexibilización del régimen cambiario.

En este orden de ideas, los discursos de la modernización y de la liberalización se fundamentaron en una crítica radical al Estado de Bienestar, afirmando que era el responsable del incremento del déficit fiscal, de los grandes desequilibrios macroeconómicos, de un rápido aumento de la deuda externa, y de la crisis de gobernabilidad, como consecuencia de una sobrecarga de funciones y un crecimiento incontrolable de la estructura del Estado.

Se inició entonces un proceso de redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado, permitiendo la transición hacia economías de mercado que garantizarán el crecimiento económico, la eficiencia y el aumento sostenido de las condiciones de vida de las poblaciones, sustentada en una relación subsidiaria entre estas dos esferas. De aquí se desprenden dos conclusiones importantes. En primer lugar, se acepta la importancia del Estado como agente de desarrollo, pero se rechaza su carácter de agente “directo” del mismo; en segundo lugar, la calidad y eficacia de la acción estatal estaría determinada por la redefinición de sus responsabilidades en función de sus capacidades.

En última instancia, la redefinición de las funciones del Estado y el aumento de su eficacia, se vinculó directamente con la reducción de su tamaño, la introducción de dinámicas de mercado en el ámbito de la prestación de servicios públicos y la promoción de la iniciativa privada en esferas que tradicionalmente habían permanecido bajo su control absoluto.

El discurso de la modernización y la liberalización cobró una especificidad en el ámbito nacional a través de procesos de *adopción* y *adaptación*⁷. De esta manera, estos discursos llegaron al imaginario colectivo como estrategias políticas para solucionar los males endémicos, tales como: el escaso desarrollo económico, la pérdida del poder adquisitivo de la población como producto del desempleo y el crecimiento de la tasa de inflación, la ineficiencia e ineficacia del Estado como consecuencia del creciente déficit fiscal y el aumento de los gastos por funcionamiento en

⁷ Con proceso de *adopción* se quiere decir que la elite intelectual colombiana tomo ‘tal cual’ los argumentos utilizados por los organismos multilaterales para justificar las reformas estructurales; por su parte, el proceso de *adaptación* hace referencia al ajuste del discurso hegemónico sobre las reformas a las condiciones nacionales propias, es decir, a las especificidades tanto estructurales como coyunturales.

detrimento de la inversión, entre otros. En razón de ello, la Modernización y la liberalización – como estrategias discursivas- conducen a cambios en los paradigmas políticos, económicos y sociales que, a su vez, implican transformaciones en las prácticas políticas, en las funciones del Estado, en el diseño de la política económica, y en las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política.

Las retóricas de la modernización y la liberalización se materializaron en un conjunto de prácticas y programas de acción específicos que giraron en torno a dos ejes: la disciplina fiscal y la inserción de la economía nacional al mercado internacional. Por un lado, las prácticas de disciplinamiento fiscal se sustentaron en las siguientes premisas: altos índices de inflación, desequilibrio de las finanzas públicas, rigidez del sistema tributario, ineficiencia del gasto público, altas tasas de interés, entre otros. Por otro lado, la apertura económica y comercial tomó como punto de partida: el bajo nivel de crecimiento de la economía nacional, las rigideces de los mercados financieros, laboral y de bienes, la brecha antiexportadora como producto del mantenimiento a ultranza del proteccionismo como modelo de desarrollo.

Con el propósito de fundamentar esta afirmación vale la pena retomar las palabras del Departamento Nacional de Planeación:

“La reinserción en la economía mundial es necesaria por 3 motivos: 1) porque el progresivo cierre de la economía ha hecho más lenta la transformación estructural que el país requiere para su modernización económica y social; 2) porque dicha lentitud hace perder valiosas oportunidades de utilizar recursos propios en forma productiva. Con ello la productividad global de la economía se ha estancado –e incluso declinado en términos absolutos-, retroalimentando el enclaustramiento y haciendo más conflictivo el devenir social; y 3) porque el cierre progresivo y la lentitud de cambio estructural han demorado el progreso social y distributivo de los últimos años. En síntesis, el cambio de rumbo es necesario porque los lastres del enclaustramiento ya se hacen insoportables para la sociedad, especialmente cuando el mundo en forma decidida va hacia la modernidad” (DNP 1990 29 OCTUBRE).

Si bien estos dos ejes –disciplina fiscal y apertura económica y comercial- han sido transversales a los procesos de implementación de las reformas estructurales desde finales de los 80, el discurso presenta varios matices a lo largo de la década de 1990, de acuerdo a las condiciones específicas en cada etapa del proceso de modernización y liberalización.

La etapa inicial del proceso corresponde a los últimos años de los ochenta y comienzos de la década siguiente; donde la tendencia discursiva fue la adopción de los modos de subjetivación hegemónicos que circulaban en el escenario internacional. De esta manera las políticas y programas de la modernización y la liberalización se justificaron como la única opción para superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico y entrar en la nueva lógica de internacionalización de la economía.

En este orden de ideas, fue definida desde la administración Barco la plataforma política e institucional necesaria para la Modernización del Estado, que se implementó a lo largo de la década de los noventa, incluyendo políticas de apertura, descentralización, privatización, desregulación y re-regulación y reestructuración del sector público. Así, en los primeros años de la administración Gaviria se diseñó la estructura normativa necesaria para hacer efectivo el mandato de su antecesor.

En consecuencia, se emprendieron reformas estructurales tendientes a liberalizar la economía a través de los programas de apertura económica que tenían el propósito de superar el aislamiento de la economía nacional del resto del mundo y el rezago de las instituciones ante el veloz proceso de

globalización. Estos programas incluían una serie de reformas profundas en la estructura económica, especialmente en los regímenes laboral y de capitales, en los campos tributario, financiero y cambiario, por último la reorientación de la infraestructura física y humana.

Sobre ello José Antonio Ocampo –quien hace parte de la elite intelectual- dice:

“La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado” (OCAMPO, 2001).

Entre las reformas y leyes de la liberalización encontramos: la reforma laboral -ley 50 de 1990-, la reforma financiera –ley 45 de 1995-, la reforma tributaria y de mercado de capitales –ley 49 de 1990-, régimen de comercio exterior –ley 7 de 1991- y el estatuto cambiario – ley 9 de 1991-, entre otras.

Los programas de liberalización mencionados, se complementaron con el conjunto de reformas y leyes que se desplegaron en referencia a la Modernización del Estado en términos de su tamaño, composición y eficiencia. En este sentido, se emprendió la reforma del Estado, disminuyendo el gasto del gobierno central y enajenando las empresas o actividades estatales al sector privado y cambiando el paradigma de la administración pública a través de programas orientados hacia su modernización.

Los programas de privatización se hicieron efectivos en diferentes normatividades, entre las que se encuentran: la ley de privatización de puertos y ferrocarriles –ley 1 de 1990-, la reforma financiera –ley 45 de 1990-, la del sistema de seguridad social -Ley 100 de 1993- , que se constituyó en un sistema abierto a la participación privada y por ende a las lógicas del mercado; y la ley 142 de 1994 sobre Servicios Públicos, en la cual se reformó el esquema de regulación y manejo de los servicios, justificado en los altos niveles de ineficiencia, los costos operacionales desbordados, las fallas en la gestión y las interferencias ajenas a un manejo empresarial profesional de las empresas estatales de servicios públicos.

Finalmente, en esta etapa se puso en marcha el proceso de descentralización a través del Programa de Desarrollo Territorial, los Acuerdos de Autonomía Regional y la ley de descentralización –ley 60 de 1993-, en donde se exponen los fundamentos y características del proceso de descentralización política, fiscal, administrativa y técnica.

A la altura de la argumentación es importante tener en cuenta que si bien el discurso de liberalización y modernización del Estado, evidenciado en esta fase del proceso, se estructuró a partir de la adopción del discurso que circulaba en el escenario internacional; finalizando la etapa, se utilizó el argumento de “un clima económico favorable”, como justificación para profundizar y acelerar el proceso de implementación de los programas de liberalización y modernización.

Presentado el discurso producido en la primera fase del proceso de implementación de las reformas estructurales, que de acuerdo a lo mencionado, corresponde a los últimos años de la década de los 80 y principios de los años 90; es el momento de continuar con el proceso de argumentación que tiene como escenario la segunda etapa del proceso.

La siguiente fase, se ubica a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y corresponde a la etapa de consolidación y redefinición de las políticas de Modernización y Liberalización. Desde allí, se presentó la necesidad de readecuar y adaptar el discurso internacional a las condiciones y especificidades nacionales, con el objetivo de convertir los programas y prácticas de liberalización y modernización del Estado en la solución y respuesta válida y legítima frente a los problemas políticos y económicos del país. Así, durante esta fase, el discurso sufre un proceso permanente de recomposición de acuerdo a las condiciones que le permiten reproducirse y circular.

En efecto, cuando iniciaba la recesión económica como consecuencia de la implementación de las primeras medidas de ajuste, se utilizó como argumento la persistencia de las rigideces en el Estado, para justificar la crisis y en consecuencia, continuar con el proceso de modernización y con las políticas de liberalización de una manera más contundente y decidida.

Estas rigideces se relacionaron con el gran tamaño del Estado, el enquistamiento burocrático, la incontrolable corrupción y las prácticas clientelistas. En efecto, se decía que estos problemas estructurales eran los responsables de que las reformas implementadas no se reflejaran en un mejor comportamiento de la economía; en otras palabras, solo la reestructuración del Estado y la adecuación de la estructura institucional sería el camino para depurar este tipo de prácticas políticas, superar los problemas estructurales y adecuar el Estado a los requerimientos de una economía más abierta.

En consecuencia, se formuló el Programa de Gestión Pública Orientada a Resultados, que se constituyó en una estrategia para el mejoramiento de la gestión pública, la cual incorporó un cambio conceptual y operacional en la administración del Estado, mediante un nuevo concepto de gestión⁸. En el mismo sentido, se diseñó un programa de adecuación institucional y normativa dirigido a alcanzar mejores grados de eficiencia y se expidió el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, que buscó organizar y coordinar una serie de iniciativas de evaluación y control de la gestión pública.

En esta etapa del proceso, no solamente se pensó en la modernización y liberalización como sinónimos de reestructuración, racionalización y reducción del tamaño y composición del Estado, sino que se involucraron modelos de gestión empresarial para la conducción del 'Estado-empresa'. Bajo esta lógica, el continuo y el creciente déficit fiscal; los bajos niveles de competitividad de la industria nacional en el mercado global y los resultados económicos negativos de las empresas del Estado, hacían necesario profundizar las políticas de privatización y reconversión industrial a través de programas y leyes como: el programa de participación del sector privado en infraestructura física y el de procesos de vinculación del capital privado; la expedición de la ley de privatizaciones -ley 226 de 1995- (desarrollo del artículo 60 de la carta de 1991); el acuerdo con la OMC -ley 170 de 1994-, los programas de modernización y reconversión industrial y los acuerdos de competitividad.

Con respecto al proceso de descentralización, en esta etapa, la preocupación se centró en la profundización y consolidación de la política, debido a que las acciones que se venían realizando en vez de aliviar las cargas del gobierno central y equilibrar las finanzas públicas, habían generado mayores presiones fiscales y el crecimiento de la deuda interna. En este escenario se hizo indispensable hacer un seguimiento al plan de descentralización, a partir del cual se definieron

⁸ La gestión pública orientada a resultados se basa en el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: 1) la gestión integral con participación ciudadana; y 2) la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales.

acciones, apoyos y tiempos requeridos para adelantar el proceso de asunción de responsabilidades, principalmente en materias de educación y salud.

En definitiva, el proceso de consolidación de la política de descentralización se hizo efectivo con la promulgación de la ley 488 de 1998, con la que se creó un estatuto básico de los gravámenes territoriales que posibilitaba la modernización y el ejercicio de la autonomía fiscal, y autorizaba a los municipios, distritos y departamentos para definir los costos que se pudieran recuperar por los servicios prestados, lo cual les permitiría mejorar su actividad de servicio y su capacidad gerencial.

Sin embargo, debido a la grave situación que estaban enfrentando los entes territoriales, reflejada en el creciente problema del déficit fiscal y del endeudamiento, se expidió la ley 617 de 2000, la cual estuvo dirigida al saneamiento fiscal de las entidades territoriales y a establecer nuevas líneas de política que orientaran de una manera más eficiente los recursos públicos.

Para finalizar vale decir que el proceso de implementación de las reformas estructurales no se agota en las etapas mencionadas (PERRY, 1998), por el contrario se retoma, se extiende y se amplía en los años siguientes. Así, la siguiente fase del proceso de modernización y liberalización coincide con la segunda generación de reformas estructurales, que más allá de las políticas de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, la desregulación de los mercados internos y las privatizaciones de las empresas públicas, corresponden a los cambios institucionales necesarios para acelerar el desarrollo económico y social de la región. Su justificación entonces se fundamenta en la frustración que produjo la globalización y las reformas de “primera generación” con respecto a los resultados económicos y las condiciones de pobreza e inequidad que se han debido enfrentar.

Ahora bien, a manera de recapitulación vale decir que los discursos de la Liberalización y Modernización del Estado se armonizan y se relacionan funcionalmente con la estrategia discursiva del nuevo modelo de desarrollo, que a su vez lleva implícito un nuevo discurso sobre la democracia.

III. El Discurso Neoconservador de la *Democratización*.

Este apartado busca evidenciar cómo el discurso de la democratización agenciado por la elite intelectual colombiana se constituyó en uno de los pilares fundamentales para la legitimación del modelo de desarrollo neoliberal. Discurso que configuró la democracia colombiana como una democracia capitalista, expropiándola de sus dimensiones utópicas y normativas en nombre del mercado y de la eficiencia

El discurso de la democratización adelantado por la elite intelectual colombiana se articuló en torno a dos ejes: la ingobernabilidad y la participación, cada uno de los cuales denunció a su manera la desconfianza en el Estado como referente principal en la construcción del nuevo orden democrático. Entonces, a partir de la configuración del Estado-Nación y de una nueva fuente de legitimidad basada en la participación, se consolidaría un orden justo, una sociedad en paz y una democracia amplia y participativa.

El eje de la ingobernabilidad sustentaba que la expansión del Estado de Bienestar en la sociedad estaba causando un desdibujamiento entre la esfera pública- estatal y la esfera privada-mercado que obstaculizaba el óptimo desarrollo de la sociedad y que configuraba un régimen ineficiente y corrupto. De la misma manera, la expansión incontrolada del Estado amenazaba de manera radical

la libertad individual, poniendo en peligro los derechos fundamentales liberales sobre los que se sustentaba la democracia liberal.

Las demandas públicas se constituían en otra fuente de ingobernabilidad desde la perspectiva de la elite intelectual colombiana, según ésta, el número creciente de las demandas sociales y la imposibilidad de respuesta que tenía el Estado, aunado al profundo déficit fiscal, habían generado un progresivo nivel de deslegitimación de la actividad estatal y un aumento generalizado de las protestas sociales y las expresiones armadas. Al respecto Hartlyn menciona:

“El Estado, primero golpeado por la crisis de la deuda y la fiscal, y después atrofiado por las reformas neoliberales, se descompromete y se descompone frente a una sociedad desesperadamente necesitada, tanto en términos de asegurar un mínimo de Estado de derecho como de promover el crecimiento socioeconómico con equidad. Los partidos y las instituciones políticas, en vez de servir como foros de discusión y consenso, o incluso para presentar visiones ideológica y éticamente cargadas y potencialmente polarizadoras de la sociedad y de las políticas, se marginalizan del público alienado y desconfiado mientras gobiernan dirigentes neopatrimonialista” (HARTLYN 1996:66)

Se propugnaba entonces, por el acomodamiento de las funciones del Estado a través de la reducción de expectativas sociales con respecto a los alcances de la acción estatal, así el mercado se erigiría de ahora en adelante como el encargado de satisfacer todas las expectativas de la sociedad. De este modo, el mercado lograría maximizar las libertades individuales y el Estado en últimas se constituiría en el guardián de estas libertades; se inauguraba entonces una nueva forma de relacionarse el Estado y la sociedad civil mediada por el fin del Estado de bienestar.

Este nuevo papel del Estado se expresa con mayor claridad en el proyecto de acto reformativo de la Constitución:

“El estado social, entendido como idea regulativa, significaría que para el Estado existiría una obligación de buscar la justicia social en sus actuaciones. Este debería promover la igualdad para los diferentes grupos sociales, lo cual no significa la implantación del “igualitarismo” sino que todos los sectores de la población deberían tener igualdad de posibilidades para el pleno goce de sus derechos” (PROYECTO DE ACTO REFORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 1991: 91)

El nuevo Estado Social de Derecho promovido en la Carta del 91 sería la expresión de un Estado más eficiente y ligado de una manera mucho más productiva a la vida de los ciudadanos, los cuales serían a partir de ese momento los actores centrales de los procesos de cambio y crecimiento.

Por su parte, el discurso de la participación se levantaba sobre la importancia de la incidencia de los individuos en los asuntos de interés colectivo. Se abogaba entonces por una mayor participación y un control democrático de los ciudadanos en todos los procesos sociales, así los individuos libres se constituían en los nuevos sujetos políticos de este nuevo modelo de democracia. Bajo este marco, los ciudadanos adquirirían responsabilidades que anteriormente le correspondían al Estado y potenciaban libertades antes amenazadas por el monstruoso Leviatán, lo cual en últimas daba márgenes favorables para la ampliación de la democracia.

La idea de sociedad civil se ubicaba de este modo en el centro de resignificación del imaginario de la democracia, un imaginario construido sobre la base de la deslegitimación del Estado y una idea de democracia centrada en la participación de la sociedad civil; una participación entendida como el ejercicio de prácticas incluyentes, deseables y posibles, que acabarían con el monopolio político del liberalismo y el conservadurismo.

La retórica de la participación era expresada por parte de la elite intelectual del siguiente modo:

“El principio general de la participación es un fin fundamental del Estado, las autoridades deberán facilitar la participación de los colombianos. La responsabilidad de intervenir corresponderá al ciudadano mismo. El decidirá si desea o no intervenir en los asuntos de la vida nacional. Esto significa que las autoridades sólo deberán promover acciones que permitan que los colombianos que deseen tomar parte activa en la adopción de decisiones lo hagan. Las autoridades deberán además remover los obstáculos que puedan impedir esa participación. Sin embargo, esa intervención debería ser más que permitir que los ciudadanos expresen libremente sus opiniones. Se deberían crear mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones, pero sólo en aquellas que les afecten o interesen. Es esta participación la que le daría legitimidad a las decisiones y la que garantizaría su obediencia voluntaria. No obstante, la participación ciudadana no se justifica para todas las decisiones. Existen decisiones puramente mecánicas, que requieren un tratamiento especial del Estado o cuya urgencia no admite la intervención de los colombianos”. (PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 1991: 224)

El discurso de la democratización se construyó igualmente sobre la base de la propiedad, así la privatización de la propiedad estatal se entendería como un desarrollo de la democracia participativa, ya que democratizar la propiedad facilitaría el acceso a la misma en condiciones de equidad a quienes pudieran manejarla con criterios de productividad. De la misma manera, el proceso de descentralización se vinculaba como pilar fundamental del proceso de democratización, ya que erigía al municipio como el eje de la democracia y célula vital de la sociedad y el Estado, contribuyendo en la integración y participación de la comunidad en la planeación, gestión, ejecución y desenvolvimiento de las funciones tradicionales del Estado.

De lo mencionado en los párrafos anteriores se desprende que el discurso de la democracia producido por la elite intelectual colombiana con el ánimo de dar un suelo de legitimidad social y política a las reformas estructurales, avaló un proyecto político y económico que se ajustaba a los principios liberales del mercado y del individuo libre. Tal como lo menciona Armando Montenegro uno de los principales miembros de esta elite:

“Un punto fundamental consiste en que en el anterior modelo de manejo económico no se otorgaba ninguna importancia al consumidor; siempre estaban primero la industria o los empresarios. En contra de esa visión tan poco democrática, en el nuevo modelo tienen preponderancia el consumidor, el ciudadano y el individuo. Antes, en el modelo supuestamente progresista, las personas como sujetos de política, simplemente no existían. (...) En síntesis, el modelo de controles, regulaciones, de decisiones discrecionales era posible porque el país tenía una democracia restringida. En un ambiente más abierto, más democrático, la competencia, la igualdad de oportunidades, la defensa del consumidor tiene una lógica democrática. En síntesis, al lado de la democratización política, no queda más remedio que el cambio de las reglas de juego hacia formas más abiertas y competitivas, entre ellos la apertura económica” (MONTEGRO 1992).

Tenemos entonces, que éste discurso de la democracia participativa se fundamenta en estrategias de participación individualistas –soberanía del consumidor- inspiradas en las lógicas de funcionamiento del mercado. La participación que promovió el discurso de la democracia neoliberal era el de comprometer a los beneficiarios con los costos de los bienes y servicios subsidiados⁹, es decir, el discurso de la democracia y la participación escondía la privatización del Estado, y el sentido último de la participación era la primacía del consumidor. En suma, el proceso de resignificación de la democracia se montó en la identificación unilateral entre libertad política y libertad económica.

⁹ Ver trabajos elaborados por Darío Restrepo sobre la participación. “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”. En: Cuadernos de economía Vol XVII No 28, Bogotá 1998. pg 117-147. “El Cáliz de la Participación. Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Campo Social. Una Reflexión desde el caso Colombiano. Revista Reforma y Democracia. Clad: Caracas, No. 7, 1997.

Este tipo de democracia liberal devela la tensión irresoluble entre capitalismo y democracia, ya que la desigualdad económica y social promovida por el primero, mina la igualdad política base fundamental para el desarrollo de la segunda. Se configura entonces una democracia de corte neoconservador¹⁰ que despolitiza el concepto de ciudadanía, deslegitima la intervención del Estado (amparado en el discurso de la ingobernabilidad), acota el terreno de la política, libera a la economía de las intervenciones políticas, deteriora lo público y en últimas destruye el sentido normativo y emancipatorio de la democracia.

Vistas así las cosas, la democratización que pregonaba la elite intelectual de las reformas queda viciada en su contenido económico, de tal suerte que la participación política de los ciudadanos se restringe en materia de políticas macroeconómicas y monetarias, las cuales quedarían a cargo de una prestigiosa elite de tecnócratas formados en las famosas escuelas norteamericanas. “Estas afirmaciones logran apenas ocultar una desconfianza en los procesos democráticos: los propios procesos electorales no ofrecen evidentemente la disciplina necesaria para tomar las decisiones económicas correctas” (IBARRA. 2004).

En este marco, la Carta del 91 juega un papel problemático, pues por una parte permitió la apertura del régimen político a nuevas fuerzas y creó algunos canales de participación política para la ciudadanía, los cuales han sido el cimiento para una mayor inclusión de los más diversos actores sociales al escenario político y han dado márgenes de acción a la sociedad civil; y por la otra supuso un readecuamiento de la institucionalidad necesario para la reestructuración capitalista.

“ (...) la nueva constitución aprobada en 1991 la caracteriza su ambigüedad y enfoques doctrinales contradictorios. De una parte, abrió el espacio para reformas democráticas y sociales: fortaleció la descentralización política, administrativa y fiscal y la participación ciudadana, definió al Estado como Social de Derecho y estableció la soberanía en el pueblo del cual emana el poder público. De otra, incorporó el ideario neoliberal en la orientación de la economía, la reducción del papel del Estado, la privatización de las empresas públicas y los principios de política social asistenciales, focalizados y de estratificación socioeconómica” (SARMIENTO. 1997:53).

Es decir, la Carta del 91 y su imaginario de la democracia participativa no logró concretar la manera como se debían potenciar los principios fundantes de este nuevo paradigma democrático en una sociedad despolitizada, desvertebrada, permeada por lógicas clientelistas del poder, la expresión armada, la imposibilidad de la emergencia de una izquierda legal democrática y en especial atravesada por unas fuertes desigualdades económicas y sociales. Precisamente, la potencialidad de la democracia participativa se limitó al campo de lo discursivo y a ciertos dispositivos de participación ciudadana, pero no encontró la manera de empatarse realmente con los aspectos económicos, sociales y culturales que alimentaban y reproducían las lógicas de exclusión social. Es decir, aunque la discusión sobre la democracia, abrió el escenario social, esta apertura careció de fundamentos cuando las condiciones económicas y sociales no estaban en capacidad de impulsar, promover y garantizar el pleno desarrollo de la participación ciudadana.

* * *

¹⁰ Ver desarrollos de Helmut Dubiel En: “Democracia” en Qué es Neoconservadurismo?, Barcelona: Anthropos, 1993, pp. 45-71.

CONCLUSIÓN

¿Cuál es el papel de la elite intelectual colombiana en la producción y reproducción del discurso de las reformas estructurales?

A manera de conclusión, queremos arriesgar una serie de hipótesis que consideramos dan pistas y luces para profundizar en los estudios sobre la producción de los discursos de las reformas estructurales en Colombia:

1. Sobre el papel de la elite...

- El acceso que tiene la elite intelectual a las estructuras discursivas y de comunicación, aceptables y legitimadas por la sociedad, le permitió desempeñar un papel fundamental en la justificación y legitimación de las reformas estructurales.
- No puede identificarse de manera unívoca el papel que cumplió la elite intelectual colombiana en la producción y reproducción de las reformas estructurales como una formación discursiva hegemónica. Ello porque en toda formación hegemónica existen relaciones de integración, articulación, antagonismo y exclusión, que configuran concentraciones parciales de poder y contra-poder. Es decir, no hay homogeneidad al interior de la elite.
- El poder de la élite intelectual es un poder discursivo, que le permite controlar los actos de los demás, definir quién puede hablar, sobre qué y cuándo. El poder discursivo de esta élite le permitió ejercer un control mental sobre la sociedad a través de la producción y la manufacturación del consenso de las reformas estructurales, que tiene como trasfondo intereses orientados a mantener la estructura socio-cognitiva y de poder que favorece la difusión del neoliberalismo en Colombia y justifica el orden social existente.

2. Sobre el discurso de las reformas estructurales...

- El discurso que sustenta la implementación de las reformas estructurales, se configura “desde arriba”, desde las élites, que tienen acceso al “discurso público” y al “control de las estructuras discursivas” de persuasión, manipulación, dominación y reproducción de las desigualdades y de los poderes existentes. En este sentido, el discurso se convierte en el escenario potencial para configurar y determinar la producción de un tipo de subjetividades, acorde y funcional al nuevo régimen de acumulación y producción capitalista.
- A partir del análisis podemos afirmar que si bien el discurso de justificación de las reformas estructurales ha permanecido, este se ha configurado y redefinido de acuerdo a las necesidades nacionales y al mismo cambio de las elites intelectuales.
- Los conceptos vacíos de *desarrollo*, *modernización*, *liberalización* y *democratización*, constituyen individualmente campos discursivos que al articularse funcionalmente han

puesto en escena un orden discursivo específico que ha permitido la circulación y materialización de las reformas estructurales.

- El discurso de las reformas estructurales logró traducirse en un marco legal normativo que estableció a través de la ley lo permitido y lo prohibido, en el nuevo contexto de las relaciones entre Estado y mercado. Desde aquí, se reconfigura los modos de subjetivación o disposición sobre los ámbitos social, político y económico.
- El discurso ideológico neoliberal se ha convertido en determinante fundamental de la estructura cognitiva socialmente compartida. En este orden es productor de sentido y de realidades. Desde allí se puede pensar el orden social, las formaciones identitarias del régimen político y la producción de los sujetos existentes.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

AMIN, Samir (1999) *Los fantasmas del capitalismo. Una crítica de las modas intelectuales contemporáneas*. Colombia: el áncora editores.

BANCO MUNDIAL. (1988) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo”. Informe No. 12. Junio. Oxford University Press.

_____. (1989) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “Los sistemas financieros y el desarrollo”. Informe No. 13. Julio. Oxford University Press.

_____. (1991) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “La tarea acuciante del desarrollo”. Informe No. 14. Junio. Oxford University Press.

_____. (1992) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “Desarrollo y medio ambiente”. Informe No. 15. Mayo. Oxford University Press.

_____. (1994) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “Infraestructura y desarrollo”. Informe No. 17. Junio. Oxford University Press.

_____. (1996) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “De la planificación centralizada a la economía de mercado”. Informe No. 19. Agosto. Oxford University Press.

_____. (1997) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “El Estado en un mundo en transformación”. Informe No. 20. Junio. Oxford University Press.

_____. (1999) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. “En el umbral del siglo XXI”. Informe No. 22. Grupo Editorial Mundi-Prensa.

CADENA Clávijo, Héctor José (1994) *El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas*. Coyuntura Social. Fedesarrollo No 10 mayo de 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES No 2465. Bogotá, Febrero 22 de 1990. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

_____. Documento CONPES No 2493. Bogotá, Octubre 29 de 1990. AMPLIACIÓN DEL MONTO DEL CRÉDITO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO.

_____. Documento CONPES No 2500. Bogotá, Noviembre 26 de 1990. CRÉDITO PARA FINANCIAR LA ASISTENCIA TÉCNICA DEL PROGRAMA DE REFORMA AL SECTOR PÚBLICO

_____. Documento CONPES No 2486. Bogotá, Septiembre 20 de 1990. RACIONALIZACIÓN DE LOS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES EN EL SECTOR PÚBLICO.

_____. Documento CONPES No 2651. Bogotá, Abril 29 de 1993. TAMAÑO Y COMPOSICIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO.

_____. Documento CONPES No 2790. Bogotá, Junio 21 de 1995. GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS.

_____. Documento CONPES No 3048. Bogotá, septiembre 29 de 1999. ACUERDOS DE EFICIENCIA: ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ”.

_____. Documento CONPES No 2494. Bogotá, Octubre 29 de 1990. DECISIONES SOBRE EL PROGRAMA DE APERTURA ECONÓMICA.

_____. Documento CONPES No 2549. Bogotá, Agosto 26 de 1991. DECISIONES SOBRE EL PROGRAMA DE APERTURA –II- .

_____. Documento CONPES No 2558. Bogotá, Octubre 15 de 1991. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO.

_____. Documento CONPES No 2652. Bogotá, Abril 29 de 1993. ACCIONES PARA LA MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL.

_____. Documento CONPES No 2762. Bogotá, Enero 25 de 1995. POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN Y RECONVERSION INDUSTRIAL 1994-1998

_____. Documento CONPES No 2899. Bogotá, 15 de Enero de 1997 LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD AVANCES Y RETOS.

_____. Documento CONPES No 2565. Bogotá, Noviembre 29 de 1991. UN PROGRAMA DE PRIVATIZACIÓN PARA COLOMBIA.

_____. Documento CONPES No 2648. Bogotá, Marzo 18 de 1993. NUEVOS ESPACIOS PARA LA INVERSIÓN PRIVADA EN COLOMBIA.

_____. Documento CONPES No 2604. Bogotá, Junio 30 de 1992. MISIÓN DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA FOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

_____. Documento CONPES No 2775. Bogotá, Abril 26 de 1995. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN INFRAESTRUCTURA FÍSICA.

_____. Documento CONPES No 2929. Bogotá, junio 11 de 1997. BALANCE DE LOS PROCESOS DE VINCULACIÓN DE CAPITAL PRIVADO - LAS PRIVATIZACIONES-.

_____. Documento CONPES No 2526. Bogotá, Abril 5 de 1991. AUTONOMÍA Y APERTURA REGIONAL

_____. Documento CONPES SOCIAL No 026. Bogotá, Mayo 11 de 1994_ CRITERIOS PARA LA ELABORACION Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE DESCENTRALIZACION Y DE LOS PLANES SECTORIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD.

_____. Documento CONPES No 2788. Bogotá, Junio 15 de 1995. POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

ESCOBAR, Arturo. (1986) *La invención del Desarrollo en Colombia*, en: Lecturas de Economía, No. 20, Medellín: Universidad de Antioquia.

MARTÍNEZ BOOM, Alberto. (2004) *El discurso y la estrategia del desarrollo*, en: De la Escuela expansiva a la escuela competitiva, Capítulo dos, Bogotá: Anthropos, Convenio Andrés Bello, 2004.

FOUCAULT, Michel (1992) *Genealogía del Racismo*, Ediciones de la Piqueta.

_____. (1980) *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets editores.

GAMARRA, Antonio Hernández. (1996) *Las Regiones y la estrategia nacional de competitividad*. Revista Cámara de Comercio de Bogotá No 95 marzo de 1996.

MARÍN Bernal, Rodrigo. (1994) *Hacia una política de desarrollo industrial*. Revista ANDI No 130 Septiembre-Octubre.

OSZLAK, Oscar. (1997) *Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?*. Buenos Aires.

PERRY Rubio, Guillermo. (1998) *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington D.C.

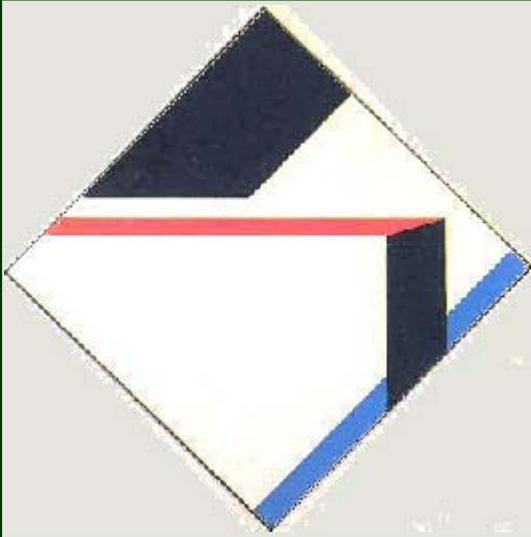
_____. (1994) *Finanzas Públicas: Estabilización y Reforma Estructural en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1994

SEN, Amartya (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Ediciones Paidós, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

TORFING, Jacob. (1997) *Repaso al análisis del discurso*, en: Buenfil, Rosa Nidia, Debates políticos contemporáneos, México: Plaza y Valdés.

VAN DIJK, Teun Adrianus (2003) *Racismo y discurso de las elites*, Barcelona: Gedisa.

ZIZEK, Slavoj. (1992) *El sublime objeto de la ideología*. España: Siglo XXI editores.



Reestructuración económica, elites y Corte Constitucional (1992-2000)

Edgar Novoa Torres

Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. El texto fue presentado en el Seminario internacional *Elites, poder y política en América Latina*, llevado a cabo de manera conjunta por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones jurídico – sociales de la Universidad de los Andes, del 2 al 4 de mayo de 2005, Bogotá, D.C. Se trata de una versión preliminar para la discusión.

Reestructuración económica, elites y Corte Constitucional (1992-2000)*

Edgar Novoa Torres*

Introducción

El papel que ha jugado la Corte Constitucional desde su entrada en funcionamiento hasta hoy, ha sido y es altamente valorado por todos los colombianos. El fervor como se recibió y se utilizó el derecho de tutela, así como los sonados fallos que controvertían temas espinosos (despenalización del consumo de droga, eutanasia, aborto), siempre fueron de buen recibo. El activismo judicial era algo que no tenía antecedente cercano en la historia nacional, mas aun la juridización de la vida política, económica y social era bastante novedosa. El presente texto pretende avanzar en la comprensión de esos fenómenos tan particulares en la vida nacional. En ese sentido se plantea que para entender el activismo judicial y la juridización de la vida cotidiana adelantado por la Corte, es necesario entender el contexto socio-geo-histórico en el cual se gestó y se puso en marcha la propuesta de la reorganización institucional de la rama jurisdiccional en el país, incluido el proceso de reforma judicial centrado en la jurisdicción penal. De esta manera intentamos entender los complejos campos jurídicos, que se entrecruzan y se tejen alrededor de la reestructuración económica y la reforma política, en los cuales se encuentra la Corte Constitucional.

Buscamos describir el contexto de crisis y reorganización del modelo de desarrollo, las formas institucionales en medio de las luchas sociales. La crisis y el cambio del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones hacia el modelo neoliberal que se viene perfilando con mucha fuerza desde finales de los años ochenta. Intentamos trazar la cartografía de tensiones que se produce en la transición, que condensan las principales tendencias económicas, políticas y sociales, y sus complejidades y entrecruzamientos. Esa contextualización nos permitirá abordar la materialidad de fuerzas y tendencias que rodean la emergencia de un nuevo orden institucional, en el que se busca consolidar el proyecto neoliberal. En ese complejo contexto es intentamos delimitar los campos jurídicos de la recomposición institucional que juegan un papel esencial, en particular la reforma judicial centrada en la jurisdicción penal y la Corte Constitucional.

Es necesario valorar y defender la Corte y el papel que ha cumplido y que cumple dentro de la maraña institucional, sin embargo es necesario, con la calma que nos propone la distancia sobre lo ocurrido, un debate constructivo sobre el papel que desempeñó durante los años 90.

El presente texto es un primer avance para la discusión, ha contado con la ayuda de Diana Guarnizo y los permanentes comentarios de Jairo Estrada.

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del proyecto de investigación “Elites intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000”, cofinanciado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto es realizado por el *Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales – Theseus*. El texto fue presentado en el Seminario internacional *Elites, poder y política en América Latina*, llevado a cabo de manera conjunta por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones jurídico – sociales de la Universidad de los Andes, del 2 al 4 de mayo de 2005, Bogotá, D.C. Se trata de una versión preliminar para la discusión.

* Con la colaboración de Diana Guarnizo como asistente de investigación

Entre la reestructuración económica, la reforma política y la contestación social

Hacia finales de la década de los ochenta el país estaba atravesando por una difícil situación política y social: el hundimiento de los intentos de reforma política (constitucional), que el gobierno de Barco había propuesto, la guerra contra el narcotráfico, política presionada por el gobierno norteamericano, que condujo a una sangrienta confrontación con algunos de los carteles de la droga en el país, la consolidación de un proceso de paz con ciertos grupos armados (M-19, EPL, Quintín Lame, PRT), que abría esperanzas para buscar una salida negociada al conflicto armado interno que sufría el país.

Aunque la economía nacional había sorteado la profunda crisis que azotó a la región durante los ochenta (evidenciada por la imposibilidad del pago de las acreencias derivadas de la deuda externa), había tenido que enfrentar una profunda crisis del sector financiero que fue asumida por el Estado. De otro lado, era evidente que se había agotado el modelo de crecimiento económico que había prevalecido durante los últimos cuarenta años (que había recibido algunas transformaciones hacia el año 68). De hecho, ya se venían presentando diversas propuestas que reconocían la necesidad de la reestructuración con el objetivo transformar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), para vincular la dinámica económica interna de una manera mucho más estrecha al mercado mundial que se había convertido en el eje fundamental de la vida económica (el gobierno de Alfonso López Michelsen -1974–1978- llega a proponer hacer de Colombia el Japón latinoamericano)..

El modelo se consolidó durante la segunda guerra mundial cuando el país tuvo que producir una gran cantidad de bienes que no podía importar por el cierre de los mercados internacionales debido a la guerra, con el apoyo estatal y la inversión extranjera directa. Ese modelo de crecimiento económico estuvo apoyado por el acuerdo frente nacionalista que buscaba darle una salida política al exacerbamiento de la violencia partidista que sufría el país en ese momento. El Frente Nacional proporcionó la estabilidad política necesaria, los pactos para establecer un marco básico para el manejo macroeconómico y los mecanismos necesarios para la regulación social.

La crisis/reestructuración económica que se venía planteando desde los años setenta había hecho evidente las limitaciones estructurales que tenía el modelo de crecimiento económico y regulación política. La ISI evidenciaba un creciente proceso de desindustrialización y reprimarización de la economía. En las últimas décadas, la economía dejó de diversificarse hacia aquellas ramas más complejas de la economía como bienes de producción e intermedios. En medio de la crisis del café y el sector de la construcción, se fortalecieron algunas exportaciones no tradicionales (banano, flores, palma africana, azúcar), los ciclos de los cultivos ilícitos (marihuana, coca, amapola) y los vaivenes de la economía extractiva petróleo, minería (carbón, níquel).

Las limitaciones en el patrón de acumulación eran producto de la convergencia de diversos elementos: el modelo era el resultado de la transformación de una élite agro-comercial en burguesía industrial así como del acuerdo entre elites económicas para sostener una estrategia de crecimiento centrado en la exportación de café que permitía la obtención de divisas por las exportaciones primarias (café, petróleo), y de manera complementaria se planteó el apoyo a la industrialización (lo que generó un patrón desindustrializante/industrializante); el modelo de crecimiento económico se conforma desde sus inicios de manera oligopólica, conglomerados económicos, dedicados más a la especulación financiera que al crecimiento y despliegue del aparato productivo; protegido y apoyado de manera selectiva y excluyente por el Estado, quien no ha tenido una gran participación directa en la industrialización pero que ha apoyado

decididamente el proceso a través de diversos mecanismos (subsidios, exenciones tributarias, ayudas financieras, barreras arancelarias y para-arancelarias a las importaciones); las cuantiosas ganancias y el apoyo estatal han tenido bajos niveles de reinversión productiva, se dedicaron al consumo suntuario, la especulación y la fuga de capitales al exterior; con una baja redistribución del producto, en donde prima más el aumento de rentas que la productividad; con bajos salarios, lo que llevo a que se presentara una limitada vinculación al desarrollo técnico y tecnológico; ese carácter oligopolio y rentista se expreso también en la lenta y limitada expansión de la relación salarial; espacialmente el modelo fue concentrado territorialmente en cuatro centros –Bogota, Medellín, Cali, Barranquilla- lo que produjo una red industrial poco densa e insuficientemente diversificada (Misas, 2001). A esas rigideces estructurales había que sumar durante los años setenta y ochenta, el aumento del contrabando y la eficacia de las diversas luchas sociales, al interior y por fuera de las fabricas, las oficinas y los proyectos primario exportadores. Luchas que en campos y ciudades se oponían a la exclusión y atraso económico y social, la exclusión y represión política, del esquema frente nacionalista, elemento esencial del modelo de crecimiento económico¹.

El modelo ISI estuvo acompañado de la puesta en marcha del acuerdo bipartidista del Frente Nacional. El acuerdo condujo a una drástica reducción del espacio político puesto que se excluía de la participación en cargos de representación política y en puestos de la administración publica, a las fuerzas diferentes a los dos partidos tradicionales, e instauró la represión contra toda forma de expresión o protesta política y social que desafiara el orden bipartidista, el orden político se confundía con el orden bipartidista. El llamado Estado de Excepción se convirtió en la regla para el ejercicio de la dominación política, otorgándole a las fuerzas armadas un alto grado de autonomía en el manejo del orden publico. El clientelismo se convirtió en el mecanismo mas idóneo para la mediación política entre el Estado y sus asociados. De esta manera, el panorama político frente nacionalista se reducía profundamente las fluctuaciones entre la represión sistemática y legitimada por los mecanismos de excepción, el alta grado de abstención, el disenso manipulado desde los partidos tradicionales para oxigenar el reducido espacio político, la creciente modernización del clientelismo local y regional como la mas alta expresión de mediación y acción política, y el control y disciplinamiento social y político permanente por parte de los organismos de seguridad del Estado. El desgastado sistema político oligárquico reconocía sus limitaciones y su crisis permanente de legitimidad hacia los años setenta cuando inicia los intentos de auto reformarse.

El Estado se convirtió en la arena privilegiada para la resolución de los conflictos del sistema oligárquico de ejercicio del poder político y la represión social. Se consolidó una representación corporativista de los diversos gremios económicos para presionar y obtener mayores beneficios en cada uno de los sectores económicos, el congreso de la republica se convirtió en el órgano de mediación para la discusión política y se reforzó la figura del ejecutivo para dar una salida a las disputas entre las elites políticas y económicas².

¹ El pacto frente nacionalista no solo contribuyó a la regulación social, también fue un eje central de la estabilidad económica.

« este sistema, constituido por una alianza entre la burguesía cafetera, la industrial y la terrateniente –al excluir cualquier forma de populismo o de integración política y social, orientó y dirigió la acción económica del Estado bajo condiciones de estabilidad. De esta forma, la política económica era la expresión de las relaciones de poder excluyentes establecidas a partir de ese pacto. Su estabilidad –sin serias rupturas- y continuidad darían cuenta de la estabilidad tanto política como económica » (Corchuelo, 2001 : 136).

² El sistema judicial estaba profundamente ligado al orden frente nacionalista. “judicial practice during the National Front was largely complacent and deferential to the executive. Although the legal basis for autonomous performance existed (e.g. the judiciary was empowered to review the constitutionality of acts of Congress and executive power), the Supreme Court and the Council of State were extremely reluctant to expand their control over presidential actions. A study by Findley (1980) has shown that the Supreme Court has continuously refused to subject state of emergency

Aunque la protesta social y política era reprimida, institucionalizada o tomaba el camino de la lucha armada, durante el frente nacional se ha encontrado que no se limitaba a la lucha sindical (reconstituida en los sectores de servicios prestados por el Estado –salud, educación- y privados –bancarios-). La toma de tierras por parte de campesinos y las invasiones de tierras urbanas, así como las luchas cívicas constituyen expresiones importantes de los sectores populares. La misma ANAPO –Alianza Nacional Popular- se había convertido en un tercer partido al interior del rígido esquema frente nacionalista. Por otro lado, se consolidó la lucha armada como una forma de expresión política y social debido a la represión estatal y la falta de espacios de expresión y participación política y social en el estrecho marco del Frente Nacional (Archila, 200.). Así mismo, el paro cívico nacional (septiembre 1977), marca el punto más alto de la crisis política del sistema político oligárquico, que reconocía en la protesta social un pésimo síntoma de desgaste y deslegitimación.

Diversos esfuerzos se habían realizado, particularmente desde el gobierno de Alfonso López Michelsen, para reestructurar la economía a través de su liberalización, sin embargo, las mismas rigideces que había instaurado el ISI y las continuas luchas sociales no habían permitido realizar una profunda reestructuración del modelo. De todas maneras, se venían adelantando algunas reformas parciales que habían llevado a la creciente flexibilización de las relaciones salariales, el desmonte progresivo del mecanismo de protección económica a la producción nacional y un apoyo institucional creciente al sector financiero.

El sistema político que sufría de una crónica crisis de legitimidad y un alto grado de politización e ineficiencia administrativa producto de los 16 años de régimen bipartidista, habían llevado a todos los gobiernos desde el final del Frente Nacional³ a proponer reformas institucionales profundas que respondieran a diversos objetivos al mismo tiempo : contener la creciente protesta política y social, reorganizar las mediaciones político-institucionales para recuperar la legitimidad perdida del régimen político y el control de los partidos políticos tradicionales en esa mediación, y reordenar la forma y funciones estatales respecto de las nuevas demandas del proceso de acumulación de capital. A esas reformas durante la década de los años ochenta con la escalada de la violencia política, la paz se convirtió en parte de la agenda de gobierno.

No es posible desligar las dos trayectorias de reestructuración económica y reforma política que se superponen de manera compleja a finales de los años ochenta y principios de la década de los noventa, de un escenario nacional que venía presentando altos niveles protesta social y política, así como del recrudecimiento de la violencia política y social. Campesinos, estudiantes, obreros sindicalizados (no solamente fabriles), movimientos y movilizaciones cívicas, comunidades eclesiales desde finales de los años sesenta de manera discontinua, diversa y heterogénea venían expresando sus demandas e intereses. El paro cívico nacional de septiembre de 1977 expuso el nivel del inconformismo social, de ahí hasta finales de los años ochenta la protesta social mantuvo

measures to in-depth review, stating that these decisions were political ones rather than legal with only the observance of formal constitutional criteria being subject to review. Also, in other fields, the autonomy of the judiciary was subject to tight controls. The Constitution of 1886 provided for a judicial career, with statutory provision from 1970 regulating the details, but it was never put into practice (Hinestrosa, 1987: 38). The judicial budget was controlled by the Rotating Fund of the Ministry of Justice, the executive branch directly influenced structure and territorial distribution of the Courts, human and material resource management, and labor conditions of judicial personnel (Caceres C, 1994: 67)” (Springer, 1998: 7).

³ El Frente Nacional terminó en 1974, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen se propone realizar una Asamblea Nacional Constituyente, declarada inexecutable. En el gobierno de Gabriel Turbay se propuso una reforma constitucional que también fue declarada inexecutable. En el gobierno de Belisario Betancourt se adelantó una reforma administrativa y fiscal, y se abrió la posibilidad política de la negociación política al conflicto armado colombiano, a través de una gran Diálogo Nacional.

un ciclo alto y sostenido de movilización y confrontación, particularmente –aunque no exclusivamente- a través de las luchas cívicas. La respuesta reactiva institucional no se hace esperar, hacia el año 78 se va a expedir el Estatuto de Seguridad que instauraba la doctrina de la Seguridad Nacional como política de Estado para el manejo y represión de la protesta civil. La criminalización (Justicia Penal Militar para el juzgamiento de civiles), la tortura, desaparición forzada y asesinato de líderes y miembros de movimientos populares, se va a conjugar con una agresiva ofensiva contra los movimientos guerrilleros que van a salir mas fortalecidos y legitimados frente al fracaso institucional.

Como respuesta al desafío guerrillero se va a producir la solución ultra-derechista de los grupos de autodefensa y paramilitares, legalizados desde el Estado, respaldados por el capital de los narcotraficantes y defendidos por los sectores mas recalcitrantes de la oligarquía, los terratenientes y algunos sectores de mismo estamento militar. De esta manera se abre una nueva espiral de violencia para el país, en medio la consabida criminalización de la protesta social, el secuestro, boleo, asalto a poblaciones, el asesinato selectivo, las masacres y desplazamientos de poblaciones de los grupos guerrilleros y paramilitares. Evidentemente ninguno de los actores armados de la confrontación se sustrajo a los influjos del narcotráfico en todos los momentos de su cadena (cultivo, transformación, exportación).

Desde la década de los setenta (con los cultivos y exportación de marihuana) y particularmente durante la década de los ochenta, crece y se fortalece el negocio del narcotráfico alrededor de la cocaína y posteriormente de la amapola. Los cuantiosos recursos producto de la producción y exportación de droga van a aceitar todos los engranajes y maquinarias del poder político y económico, dando origen a una élite mafiosa con un gran poder económico pero con poca participación en el sistema oligárquico de poder. El lavado de activos irriego gran parte de la economía nacional en sus diferentes sectores, produjeron una especulación inmobiliaria urbana y dedicaron cuantiosos recursos a la compra de tierras rurales. Hacia finales de la década de los ochenta entre las presiones del gobierno norteamericano para reprimir el narcotráfico y los desacuerdos entre los nuevos ricos y las tradicionales elites políticas y económicas, se inicia una guerra frontal contra algunos de los carteles de la droga.

El narcotráfico ensombreció aun más el panorama de la violencia política y social en el país. Los ejércitos privados crearon o fortalecieron los grupos de autodefensa y paramilitares al servicio no solamente de los narcotraficantes convertidos en grandes propietarios rurales. De otro lado, los mecanismos jurídicos y policiales utilizados para enfrentar el flagelo del narcotráfico (Estatuto para la Defensa de la Democracia, Estatuto para la Defensa de la Justicia), van a ser utilizados para la represión y criminalización de la protesta social y política. A lo que hay que sumar el uso de las estrategias institucionales de «guerra sucia» contra líderes y organizaciones sociales y políticas, cada vez mas con el apoyo de los grupos paramilitares y de auto-defensa.

Consenso de Washington y «Revolcón» institucional

El ambiente político y social que rodeo la elección de Cesar Gaviria (presidente durante el periodo 1990-1994), fue propicio para profundizar los procesos de reestructuración económica y reforma política que se habían iniciado en administraciones anteriores. La guerra contra algunos carteles de la droga y la degradación del conflicto armado interno a través de la «guerra sucia», contra los sectores populares condujo a la muerte de tres candidatos a la presidencia entre 1989 y 1990. Gaviria reemplazo al asesinado candidato oficial del partido liberal (Luís Carlos Galán), quien tenia un alto nivel de popularidad, de esta manera, el electo presidente no tuvo que apoyarse en las

tradicionales maquinarias electorales que se habían convertido en un pesado lastre a la hora de adelantar las reformas políticas o económicas. La desgastada clase política a través de sus prácticas clientelistas y corruptas, será tomada como blanco de ataque del nuevo gobierno que buscaba de esta manera legitimar su relevo, así como la renovación de las costumbres políticas a través de un discurso neutral y tecnocrático.

En el campo económico el país no había vivido la profundidad de la crisis que durante los ochenta se asentó en la región, y en general la economía gozaba de buena salud, por lo tanto el ambiente para la reestructuración económica no estaba marcado por los difíciles procesos de ajuste estructural que tuvieron que pasar los demás países latinoamericanos. Las reformas no se debían hacer con un severo ajuste macroeconómico, ajustes fiscales estrictos o las altas niveles de devaluación de la tasa de cambios, además, el anterior gobierno había iniciado un programa de reestructuración económica en profundidad. Aunque el carácter abrupto de las reformas impulsadas no era un rasgo particular del proceso colombiano, la estrecha relación entre violencia/economía sí era una característica propia⁴. De hecho, se repetía la historia que había llevado a la consolidación del ISI al final de los años cuarenta, el carácter reactivo y violento del proceso de modernización económica y política, con otros actores y en circunstancias históricas completamente diferentes.

El ambiente político nacional era de desasosiego debido a la lucha contra el narcotráfico, un sangriento enfrentamiento contra algunos de los carteles de la droga que habían llevado la violencia social a grados extremos con sus estrategias terroristas (carros bomba, asesinatos selectivos), mostrando un alto nivel de desestabilización política que ponía en evidencia la crisis de gobernabilidad que sufría el régimen político. La contestación social se mantenía su dinámica entre su criminalización, la «guerra sucia» agenciada por los grupos paramilitares y sospechosamente tolerada por los diferentes gobiernos, y su institucionalización y fragmentación a través de las reformas institucionales (elección popular de alcaldes que se inicia hacia 1988), en medio de la creciente deterioración de los niveles y calidad de vida de los sectores populares.

A la relativa independencia del gobierno de Gaviria respecto de la desprestigiada clase política tradicional, hay que sumar a su capital político el sacar adelante la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente (ANC), lo que reavivó las esperanzas de cambio y transformación que se había convertido en una obsesión nacional, en medio del caos de la violencia política y social, y la ingobernabilidad.

⁴ “En el plano económico, que la acumulación de capital más intensa este en manos de los carteles de narcotráfico, coloca el equilibrio del sector externo en el éxito de sus aventuras. La inversión de capital negro primero en los servicios (hotelería, locales comerciales, equipos de fútbol, sector financiero, etc.), en la agricultura, la ganadería, y más recientemente en la industria está conduciendo a una efectiva modernización de las estructuras productivas y a cambios profundos en las formas y división de la propiedad.

Frente al nuevo capital, la regulación salarial deja de estar mediada por la legislación laboral y los sindicatos. Si hay una evidencia histórica de que la relación apropiada es la de gangsterismo sindical, es la de la mafia norteamericana y la transformación que le impuso los sindicatos del transporte. Pero en nuestro caso, las relaciones obrero-patronales tienen una tradición de violencia en el campo y de división de sindicatos sumisos a la industria, con excepciones en ciertos sectores. Los asesinatos y amenazas que recaen precisamente sobre las fuerzas sindicales independientes están sugiriendo un nuevo camino en el que estallan los instrumentos de regulación y negociación que imperaban por lo menos en las ciudades y se establece la violencia ciega: secuestro de empresarios, voladura de capital fijo, por un lado, y asesinato de dirigentes y genocidio de sus bases, en el otro extremo.

La conclusión que surge entonces es que el país ha retrocedido considerablemente, más en forma social y política que económicamente (Kalmanovitz, 1988 : 24).

El famoso «revolcón» propuesto por la administración Gaviria, se apoyaba fundamentalmente en el consenso de Washington⁵ impuesto de manera abrupta creando tensiones, rupturas y continuidades en la forma y funciones del Estado, el patrón de crecimiento económico, reorganización en las elites políticas y económica así como, una recomposición política y social de los sectores populares. La propuesta se centraba en tres frentes principales :

La *descentralización* (por transferencia, desconcentración y/o devolución de recursos y responsabilidades) de ciertos niveles de decisión y gestión política y administrativa del Estado, hacia los entes territoriales regionales y locales, en el manejo de los recursos y la gestión pública. Acercar las decisiones públicas a los escenarios en donde la acción estatal se realiza localizadamente, con el propósito de tener un conocimiento más preciso de las necesidades de la población, una mayor conciencia acerca de las opciones en la gestión administrativa y alcanzar una mayor vinculación de los ciudadanos en la definición, concreción y gestión de los asuntos públicos. La estrategia miraba a la reorganización de las funciones y principios de la gestión pública, la búsqueda de los ajustes y equilibrios fiscales y la relegitimación del régimen político con la apertura de mayores espacios de participación política y social en la gestión pública.

La *privatización* en la provisión de aquellos bienes y servicios monopolizados por el Estado independientemente que hayan sido eficientemente prestados por éste. Se busca así devolver los buenos negocios a la iniciativa privada, quebrar todas las rigideces y distorsiones que el sistema público le había impuesto a su libre ejercicio, liberando de ésta manera una mayor cantidad de recursos adaptables y funcionales a las exigencias cambiantes del mercado. La privatización de las empresas públicas deficitarias libera las finanzas públicas de dicha carga, son el momento y el pretexto para desmontar las inflexibilidades laborales y reconvertir las empresas, incorporando la tecnología y las formas de organización productiva más avanzadas. Por último, la privatización conduce a "despolitizar" las decisiones sobre manejo de grandes recursos y a comprometer a los empresarios privados y a las comunidades en la responsabilidad de los servicios e infraestructura, ya sea como propietarios, consumidores o tributadores. En este sentido, la privatización se fundamenta en una recomposición de los agentes gestores de la acción pública y en la promoción de la relación costo-beneficio en el financiamiento de la producción y distribución de ciertos bienes y servicios públicos. De esta manera, se buscaba reordenar la relación entre el Estado y la economía y al mismo tiempo obtener recursos para fortalecer las finanzas publicas.

La *liberalización y desregulación / re-regulación* de los mecanismos e instrumentos institucionales de política, a través de los cuales el Estado gestiona la generación y asignación de los recursos en el sistema económico, buscando eliminar todas las fricciones que obstaculizan la libre movilidad del capital sectorial y territorialmente. En esta dirección, el retroceso del Estado en la economía se proyecta como un proceso que busca articular a los agentes económicos y los procesos productivos dentro de un sistema de relaciones económicas y sociales, en donde la libre acción de las fuerzas del mercado surge como el factor -de poder sin igual- que mediatiza y regula, óptima y eficientemente, la interacción y reproducción de los agentes y las prácticas productivas. El objetivo era la vinculación de la dinámica económica nacional al mercado mundial, así como la búsqueda de la inversión extranjera directa, para la reactivación y fortalecimiento de la actividad productiva en el país.

⁵ El llamado consenso de Washington es el producto de una conferencia organizada por el Instituto de Estudios Económicos Internacionales (noviembre, 1989), que reunió a economistas de países latinoamericanos para que evaluaran las políticas económicas en la región. En dicha reunión se identificaron diez puntos que llevaron a un consenso sobre los objetivos básicos de lo que debería ser la reforma política y económica en la región, teniendo en cuenta el libre mercado como la base esencial del desarrollo económico : liberalización financiera y del comercio, un tipo de cambio competitivo, promover la inversión extranjera directa, la privatización de las empresas estatales, desregulación y protección de los derechos de propiedad, disciplina fiscal, recortes al gasto publico, reforma tributaria que incluyera los impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria (Ahumada, 2002 : 54 ; 55)..

Tensiones, rupturas y continuidades, en la búsqueda de estabilidad y orden

- Se presenta tensión en la relación que se da entre las expectativas consagradas por el nuevo ordenamiento institucional salido de la Asamblea Nacional Constituyente –ANC- que hacia el reconocimiento de una larga lista de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales (art 11 a 112), que obligaban al Estado, y de otra parte las necesidades que imponía la profunda transformación del modelo de desarrollo. La tensión democracia/eficiencia permea toda la propuesta de reestructuración económica y reforma política. La enorme deuda social represada durante décadas encontraba en el nuevo ordenamiento constitucional mecanismos y ámbitos de participación importantes que desbordaron la capacidad institucional y la verdadera voluntad política de cumplir con las obligaciones. De otra parte, el nuevo modelo de desarrollo imponía al Estado un estricto reajuste en términos de su forma y funciones para responder a las nuevas condiciones del proceso productivo : reorganizar la política macroeconómica buscando equilibrios, realizar ajustes fiscales que implicaban recortes sustanciales en las políticas sociales, reordenar y modernizar su institucionalidad y las estrategias de gestión pública y territorial que implicaban altos gastos de reorganización y el despido masivo de trabajadores⁶. De otro lado, el aparato productivo no estaba preparado para realizar el ajuste propuesto, era débil, protegido y poco competitivo para enfrentar la apertura al mercado mundial, los efectos se sintieron de igual manera en la ciudad como en el campo (cierre de empresas o proyectos productivos, desempleo).

Las esperanzas de transformación y cambio social y político, terminaban siendo determinadas por los resultados obtenidos en la estrategia económica, es el crecimiento económico el que permite aumentar las posibilidades de empleo y el aumento de recaudos estatales que puedan ser reinvertidos socialmente. Sin embargo, lo mas dramático es que la misma estrategia de crecimiento económico es excluyente y regresiva por lo tanto necesitaba de una dosis de autoritarismo para su despliegue. Los efectos esperados no se correspondían con las expectativas levantadas, en un contexto de escalamiento del conflicto armado y represión estatal como el que ha sufrido el país durante la década de los noventa.

- Otra tensión se manifestara en la relación que se presentaba entre las potencialidades de la economía nacional frente a los retos de la apertura económica. El proyecto de modernización económica como se planteo desbordaba la capacidad y posibilidades de la economía nacional generando altos efectos regresivos.

« i) El alto peso de los sectores no transables en la economía colombiana cuya expansión está determinada por el crecimiento del mercado interno ; ii) El poco peso del sector exportador, insuficiente para generar un activo proceso de acumulación de capital en el conjunto de la economía ; iii) la baja productividad del sector exportador (salvo petróleo y carbón) que lo hace altamente dependiente de la tasa de cambio real [una ligera apreciación del peso saca del mercado gran parte del sector productivo]. En consecuencia, la reevaluación del peso –punto central del modelo financiero aperturista- hace imposible una mayor profundización del sector productivo al

⁶ A nivel institucional el trazado de políticas se convierte en un rompecabezas. “Mientras una parte de la administración trata de llevar a cabo políticas sectoriales (educación, salud, construcción de infraestructura,...etc.) que conducen al cumplimiento de los compromisos institucionalizados y apoyan la acumulación de capital, otro sector de la administración, particularmente el equipo económico, propugna por políticas restrictivas de gasto público, demanda el recorte y la eliminación de programas. En suma, se trata en vano de subordinar el orden político al orden económico, creando de paso, altos niveles de ingobernabilidad, situación que da lugar a tensiones crecientes, de una parte en el interior de la administración y los diferentes actores sociales. Unos reclaman por causa de las políticas restrictivas, demandando el cumplimiento de los compromisos, y otras mostrando su inconformidad por lo “modesto” de los recortes llevados a cabo, situación agravada por los formadores de la opinión pública económica que en sus análisis y recomendaciones no logran, por lo regular, articular los problemas de corto con los de largo plazo ni sobrepasar la matriz teórico-ideológica del Consenso de Washington, que les sirve de marco de referencia” (Misas, 2002 : 214).

comercio internacional ; iv) El fraccionamiento en el bloque hegemónico que ha impedido que se erija una fracción dominante que logre consolidar un poder suficiente que le permita romper las alianzas de clase anteriores y v) la poca legitimidad que tiene el Estado frente a amplios sectores de la sociedad, que impide que éste impulse con vehemencia un nuevo sistema de alianzas que tenga como fundamento los nuevos sectores exportadores » (Misas, 2002, pgs 204 ; 205).

Los pactos y acuerdos de las elites políticas y económicas realizados durante la ISI para el manejo macroeconómico y la regulación social se venían resquebrajando. El café dejó de ser el principal renglón de exportación, los diferentes gobiernos venían fortaleciendo el sector financiero y la apertura de choque que contó con el respaldo de diversos sectores económicos, no consideraron los impactos negativos que tendría. La misma lógica de transnacionalización de la economía implicaba reacomodamientos profundos en las estrategias de inserción (quiebras, fusión, ampliación) y reacomodamientos en las elites y sus estrategias. De esta manera el proyecto aperturista tiene un gran vacío de dirección y sentido. Las cosas se complican aun mas, pues debido al desbarajuste las viejas lógicas proteccionistas se reproducían, se exige simultáneamente apertura, desregulación, privatización, flexibilidad laboral, reducción del gasto publico e impuestos con exigencias de mayores niveles de protección del Estado, subsidios, créditos,

« Los empresarios son neoliberales para descargar sobre las clases subalternas los costos de funcionamiento de los mercados, pero intervencionistas para crear condiciones que permitan captar rentas » (Misas, 2002 : 222).

La flexibilización salarial que se venia gestando desde los años ochenta se consolida con la apertura indiscriminada, asestando uno de los mas duros golpes al movimiento sindical. A lo que hay que sumar la profunda reorganización institucional que implicaba el cierre y fusión de organismos estatales, llevando a centenares de empleados a engrosar las crecientes filas de los desempleados.

- Una fuerte tensión se presenta frente a las rigideces y cristalizaciones institucionales y las mediaciones político-institucionales que existían frente a las necesidades de modernización que exigen la apertura de la economía y la modernización del Estado. De hecho, la nueva constitución consagraba elementos esenciales para apoyar el nuevo modelo de desarrollo : eleva a norma constitucional la apertura económica e integración regional (art. 226 ; 227), la creación de zonas de libre comercio (art. 333), el manejo monetario esencial en la estrategia neoliberal se deja en cabeza del Banco de la Republica (art. 371 y ss), se consagra la privatización (art.48, 336, 355, 365), se refuerzan las potestades presidenciales (art. 189, respecto de los estados de Excepción, la planeación económica, la decisión sobre el gasto publico). Sin embargo, el mecanismo mas idóneo para la reorganización institucional lo propuso la misma Carta política, al otorgar al presidente facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía del orden nacional, durante un periodo de dieciocho meses (art. 20 transitorio). Con base en dichas prerrogativas el gobierno de Gaviria expidió al final del año 92, 62 decretos que tenían por objetivo debilitar el papel del Estado respecto de sus entidades, organismos y empresas para de esta manera iniciar el camino de la privatización⁷.

⁷ Con base en el neo institucionalismo se va delineando una propuesta de Estado de Derecho. "Las instituciones jurídico-políticas son por tanto las que garantizan las condiciones que hacen posible el intercambio y valor de los derechos de propiedad. Deben entonces regular de manera clara los derechos de propiedad, establecer y garantizar la libertad contractual y establecer un régimen de división y control mutuo entre los poderes públicos. La aplicación de este marco legal recae especialmente sobre las instituciones judiciales que para cumplir su función institucional deber ser independientes eficientes, eficaces y accesibles... las instituciones determinan total o parcialmente la conducta de los individuos en cuanto resultado de sus preferencias individuales y de las estructuras institucionales que limitan esa conducta (Pritzlm 2000). Las instituciones inducen ciertos comportamientos porque excluyen o sancionan los actos

Eficacia, eficiencia, flexibilización hacían parte del vocabulario institucional que buscan dirigirse a un ciudadano completamente «despolitizado». Era necesario adelantar todo un proceso de desregulación / re-regulación para levantar las trabas a la modernización institucional y abrir las compuertas a la iniciativa neoliberal centrada en el libre juego de las fuerzas del mercado, tarea que los siguientes gobiernos seguirán profundizando.

Con el «revolcón» se revalorizara el papel jugado por una nueva tecnocracia que plantea un discurso neutral y técnico para distanciarse de las prácticas y propuestas de las elites políticas tradicionales incrustadas en las fuertes redes clientelistas en todos los niveles territoriales del Estado. Sin embargo, lo que ocurrió en la práctica fue que la tecnocracia emergente asumió rápidamente las viejas prácticas de clientelismo y corrupción que tanto criticaba y las viejas redes se modernizaron. En medio de las rupturas y continuidades los partidos políticos recomponen sus idearios y estrategias a través de los acuerdos multipartidistas o suprapartidistas que conciten el voto de los electores frente a la emergencia de nuevos movimientos sociales y políticos alternativos. La descentralización política, administrativa y fiscal que había propuesto la elección popular de alcaldes y que se profundiza en la nueva constitución, ha sido el escenario más ejemplar de la emergencia de la nueva elite y la reacomodación de las redes territoriales tradicionales de mediación política alrededor del clientelismo.

- Se presenta una fuerte tensión entre las ofertas de democratización política respecto de las expectativas y demandas sociales de ampliación de los mecanismos y espacios de expresión y participación política en medio de la apertura económica y el escalamiento del conflicto armado interno. Dentro del catálogo de derechos que propone la nueva Carta política se consagran una serie de principios y derechos, las mayoría de los cuales hacían parte de las agendas y demandas que las luchas sociales venían levantando desde los años setenta. Entre sus principios fundamentales declara el Estado como Estado Social de Derecho, descentralizado, reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de nuestra sociedad, así mismo, consagra una amplia carta de derechos (civiles, políticos, económicos y sociales), dándole una especial protección a los grupos más vulnerables y buscando condiciones de igualdad real. De otra parte, el mismo modelo económico genera nuevas desigualdades y exclusiones, y profundiza otras debido a sus regresivas consecuencias sociales (déficit fiscal, desempleo, empobrecimiento). El círculo virtuoso de la modernización económica propuesta estaba basado en el crecimiento económico, la eficiencia y la flexibilidad de la economía, base necesaria sobre la cual se podrían recoger los frutos que conducirían a una mayor ampliación y fortalecimiento de la democracia, que a su vez, por la plena vigencia del Estado de Derecho (defensa de los derechos de propiedad, claridad y aplicación de las normas para respaldar los contratos y evitar altos costos de transacción), produciría los encadenamientos necesarios para el buen funcionamiento del modelo de crecimiento económico.

Frente a los déficits sociales acumulados, las capacidades (institucionales, presupuestales) y la llamada ‘voluntad política’ para reconocer y materializar los derechos consagrados se abría una brecha cada vez más amplia. De otra parte, se minimizaban o desconocían los efectos negativos que el mismo proceso de transformación económica generaba (déficit fiscal, desempleo, caída de los niveles y calidad de vida de la mayoría de la población) en medio de la agudización de la violencia política y social. El cuadro que plantea O’Donnell para la transición democrática en medio de ajustes o reformas económicas en países periféricos, es bastante ilustrativa de la situación :

socialmente indeseables e incentivan los que juzgan deseables. Puesto que las preferencias individuales de los agentes económicos tienden a ser estables y constantes “una conducta específica de los individuos se puede remitir a los incentivos institucionales existentes y a la inversa en presencia de ciertos alicientes institucionales también se puede predecir la tendencia de la conducta” (ibid : 36)” (Burgos : 184)

« Quiero decir con esto que todos tienen, al menos en principio, los derechos políticos que corresponden a un régimen democrático, pero a muchos les son negados derechos sociales básicos, como lo sugiere la extensión de la pobreza y la desigualdad [...] A estas personas se les niegan también básicos derechos civiles : no gozan protección ante la violencia provincial ni ante diversas formas de violencia privada ; se les niega el fácil y respetuoso acceso a las instituciones del estado y a los tribunales ; sus domicilios pueden ser allanados arbitrariamente, y, en general son forzados a llevar una vida que no sólo es de pobreza sino también de sistemática humillación y miedo a la violencia [...] Estas personas, a las que llamaría el sector popular, no son solo materialmente pobres, son también legalmente pobres » (O'Donnell, 2003 : pg 91, en Garzón, 2005 : 141).

El desarrollo legal de los principios constitucionales, así como la ampliación de los espacios de participación y expresión política en la gestión política que se abrieron con la descentralización política, administrativa y fiscal (1986), se tornaron en una decepción mas, cumpliendo con la eficacia simbólica de legitimación política⁸. De todas maneras, lo paradójico es que la participación siguió presentándose mas allá de los espacios institucionales, en contra la estrategia de participación sin política y del llamado a un ciudadano despolitizado que proponía el discurso oficial.

« volver a preguntarse por las maneras a través de las cuales es posible recuperar la política para la democracia y la emancipación para el ciudadano. A pesar de todas las circunstancias adversas, del escalamiento de la guerra y de los horrores de la violencia, la gente del común, aquella a la cual se le dirigió el discurso participativo, sigue confiando en la asociación, en la organización, en las movilizaciones y los reclamos para exigir derechos y demandar reconocimientos ; lo que llevaría a mirar de otra manera la cultura política por fuera del discurso cívico y en simonía con el ser y el hacer de los sujetos históricos que viven su propia experiencia de ser ciudadanos en contextos turbulentos e inciertos » (Uribe, 2001 : 156)..

El punto más alto de la tensión entre las expectativas de apertura democrática y la oferta institucional se encuentra en la recomposición de los rasgos autoritarios del Estado, en medio del conflicto armado interno. Desde finales de los años ochenta y durante los noventa, se va a pasar de la cultura de la «guerra sucia» para el manejo del orden público, a lo que sería la normalización de

⁸ “En la vertiente propiamente política [de la participación] es donde se hacen las evaluaciones más negativas y las previsiones más pesimistas; muchos de estos mecanismos de participación no han sido utilizados por los ciudadanos; cuando han acudido a ellos no han tenido la suficiente convocatoria ni han conseguido las metas propuestas; fracasos que se le asignan, bien a la manera como quedaron reglamentadas por la ley, ala manida ausencia de cultura política y ciudadano, o al escalamiento de la guerra; lo cierto del caso es que al cabo de diez años “parece haber más espacios abiertos de participación que ciudadanos para ocuparlos”.

En la variante que tiene que ver con la gestión pública, los resultados son paradójicos, aunque es bueno señalar que los referentes empíricos son insuficientes, dado el predominio de lo regional y lo local así como la pluralidad de campos en los que estas formas participativas gestionarias se desenvuelven sin embargo, al parecer los actores sociales que encarnan la participación en la gestión pública han seguido uno de estos tres caminos : a) la cooptación por las dinámicas clientelistas y armadas; b) la vacuidad o la irrelevancia de su presencia en los aparatos de gestión; los actores de la participación están allí pero sin llevar una representación clara, sin propósitos específicos y sin capacidad real para incidir en las decisiones administrativas que allí se toman, y c) la artificialidad y el formalismo, resultantes de convocatorias gubernamentales ordenadas por la ley, sin correspondencia con demandas sociales de origen ciudadano; es decir, con un propósito que venga de lo social, tales como las juntas municipales de educación, los consejos de política social, los comités de participación comunitaria en salud o los centros de desarrollo comunitario (en Medellín). Estas convocatorias ordenadas por la ley y sin la demanda social correspondiente, terminan por ser un remedo, una parodia del sentido de la participación” (Uribe, 2001 : 151; 152).

la excepción⁹. Debido al alto grado de deslegitimación del gobierno en el uso de los mecanismos represivos legales y extralegales durante los años ochenta (juzgamiento de civiles por militares, tortura, desaparición forzada, asesinato), el trabajo sucio se fue dejando en manos de los grupos paramilitares con la anuencia implícita y en algunos casos la colaboración directa de miembros de los organismos de seguridad del Estado. Con el Estatuto para la Defensa de la Democracia, la instauración de la Justicia Especial Regional -sin rostro-, y la normalización de principios claramente autoritarios en la administración de justicia¹⁰. La constitución del 91 reglamento los Estados de Excepción, haciendo mas difícil su promulgación sujetándolo a estrictos controles constitucionales, en ese mismo momento entonces se vio la necesidad de consolidar las normas dictadas bajo el Estado de Excepción en años anteriores, las cuales se han ido incorporando a la legislación corriente. De esta manera, la justicia penal en Colombia sea convertido un elemento importante del carácter autoritario del régimen político.

De otro lado, el estamento militar ha ido fortaleciendo y ganando un mayor espacio al interior del Estado ‘militarizando’ el ejercicio del poder político y convirtiéndose en una fuerza al interior del aparato estatal con poder decisorio. Esta situación se hace mucho más compleja si se tiene en cuenta los constantes llamados de los organismos internacionales defensores humanos sobre la abierta participación y apoyo de miembros de los grupos de seguridad del Estado con los grupos paramilitares.

El debilitamiento y fragmentación del movimiento popular no solamente se hizo a través de los canales represivos. La profundización del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, con la elección popular de gobernadores y la reglamentación de los espacios de participación, se convirtieron en otra forma de debilitar la frágil unidad alcanzada en medio de las consecuencias mas nefastas de la guerra, que lo ponían entre la tortura, la desaparición forzada, la masacre y el desplazamiento. Las redes clientelistas territoriales asumieron el reto de la modernización, aunque en un primer momento vieron como los nuevos movimientos sociales copaban sus espacios naturales de reproducción.

La reestructuración económica y la reforma política en medio de la violencia política y social, y los antagonismos sociales, han producido fuertes tensiones, rupturas y continuidades que han resquebrajado viejos pactos sociales y políticos, han generado la recomposición política y social de las elites políticas y económicas así como de los sectores populares, los sectores y ramas productivas han sufrido una drástica transformación y el Estado ha reorganizado su forma y funciones. En el proceso de crisis/reestructuración las fuerzas y antagonismos sociales y políticos tienden a exacerbarse en un escenario en donde simultáneamente se superponen lo viejo que esta en

⁹ “Tanto el desmonte de la justicia penal militar y el traslado de los delitos de su conocimiento a jueces especializados (Decretos 12204 de 1987 entre otros), como la creación y organización de la jurisdicción de orden público (Decretos 180, 181, 474 y 2490 de 1988 entre otros) tuvieron origen en el estado de sitio. Posteriormente, durante el gobierno de César Gaviria, toda la política de sometimiento a la justicia –por medio de la cual se logró la entrega de la cúpula del Cartel de Medellín – se llevó a cabo mediante decretos de excepción (Decretos 2372 y 3030 axial como 303 y 1676 de 1991, 1833 y 1834 de 1992 y 264 de 1993). La mayoría de decretos legislativos expedidos entre 1984 y 1991, relativos a la justicia especializada, fueron convertidos en legislación permanente y actualmente constituyen lo esencial de la justicia penal colombiana (García, 2001 : 340).

¹⁰ Como ya ha sido tradición, los mecanismos de represión son utilizados mas para la criminalización de la protesta social y política que para los fines propuestos. “de las personas detenidas y procesadas bajo este sistema [justicia regional o llamada “sin rostro”] durante los seis primeros meses de 1992, 584, el 94 por ciento, eran individuos que se encontraban involucrados en algún tipo de protesta social o de organización cívica, en tanto que solamente un 6 por ciento correspondían a casos de narcotráfico o de guerrilla” (Ahumada, 2002: 259). García (2001: 346), trae otras cifras. Para el delito de rebelión en el 91 entre sindicados y condenados la cifra fue de 115, en el 92 96, en el 93 y 94 ascendió a 700 y 806 respectivamente.

proceso de extinción con lo nuevo que se empieza a insinuarse, sin alcanzar mayor coherencia y sentido, de la misma manera que la dinámica trayectoria y fuerzas internas con las externas. La ISI que creció, se transformo y mantuvo una vigencia de cerca de cuarenta años va dejando paso al proyecto neoliberal que busca remodelar el escenario, imponiendo poco a poco sus prioridades y objetivos a pesar de los desajustes y errores. Evidentemente el tránsito está cargado de antagonismos y contradicciones, avances y retrocesos.

Este complejo y contradictorio proceso de reorganización productiva, reforma política y recomposición social es el que preside las transformaciones de la materialidad institucional en sus diferentes instancias, organismos y lógicas de gestión, que de manera contradictoria expresan las tensiones, rupturas y continuidades anotadas. La necesidad de un Estado de Derecho y la reorganización de la dominación y el disciplinamiento social por estrategias institucionales y para-institucionales reflejan la profunda tensión que al interior de las lógicas de reforma estatal se estaban viviendo. De esta manera, la reforma judicial se presenta como particularmente estratégica en el esquema de reestructuración económica y reforma política. Y la reorganización institucional de las tres ramas del poder público propuesta por la nueva Constitución, representan un paso en más en la consolidación de una institucionalidad que responda a los retos de la reestructuración económica.

Estado de Derecho, reforma judicial y Corte Constitucional

Para la profunda reorganización productiva que se venía adelantando, el proceso de reorganización institucional era central había que deshacer las rigideces que caracterizaban las lógicas de gestión política y administrativa prevalecientes. Como lo planteaban los reformadores, « two elements of these reform stand out : a massive effort to deregulate vast areas of the economy, and a simultaneous decision to create new institutions for regulating the expanded private sector activities within a competitive environment » (Montenegro, 1995, pg 1).

La respuesta se encontró en la triple estrategia de reforma política que anotábamos (un fuerte proceso de desregulación / re-regulación, la privatización de aquellos bienes y servicios que prestara el Estado y la descentralización política administrativa y fiscal). Sin embargo, había una preocupación esencial para todo el proceso, la seguridad y claridad en las reglas del juego : « Along with this huge effort to deregulate the economy, a strong demand for a new type of state intervention arose : competition had to be protected, monopolistic and oligopolistic abuse had to be curtailed, and natural monopolies, public and private, carefully regulated. Therefore, certain institutions had to be wholly restructured in tune with the reforms » (Montenegro, 1995, pg 1).

Ese marcado interés en la seguridad y transparencia de las reglas apuntaba no solamente a la gran tarea de reorganizar la forma y funciones del Estado respecto de las necesidades del proceso productivo que debía volcarse hacia el exterior. El trabajo de desregulación / re-regulación, que implicaba una enorme tarea de reorganización administrativa y legal de fondo, no era suficiente, se requería un ambiente jurídico y administrativo claro y transparente, que garantizara la seguridad de la propiedad y los contratos, lo que conducía a la demanda de un Estado de Derecho. La tarea no era sencilla pues no solamente se requería seguridad, transparencia y claridad en los ámbitos y funciones de las ramas del poder público, era necesario generar al mismo tiempo la legitimidad que requería la reestructuración económica en curso en un ambiente de violencia política y social, una crisis aguda de legitimidad del régimen político y los efectos económicos regresivos a nivel social producto de la indiscriminada apertura económica.

Los «campos jurídicos» propios de las reformas, se pueden caracterizar esquemáticamente compuestos por varios elementos :

« los campos jurídicos « producen » regulación, protección y legitimación. Cuando hablamos de regulación nos referimos a la reestructuración de las relaciones económicas : el derecho produce las reglas para la interacción de los actores económicos y protege sus intereses, ya sea que el origen de estas reglas sea público o privado. La regulación es la forma en que los campos jurídicos fomentan los mercados y promueven la acumulación. El derecho también protege los individuos y los diferentes grupos e intereses sociales : ésta es la dimensión social o dimensión «emancipatoria» del derecho. Los campos jurídicos moderan los impulsos de la acumulación, protegen la integridad individual y preservan la comunidad. Finalmente, el derecho legitima el orden social : en esta forma el derecho es parte del campo del poder. Las relaciones entre los «resultados» de los campos jurídicos son complejas y contradictorias : existen tensiones entre la regulación y protección, y el equilibrio entre estas pueden afectar la naturaleza y el grado de legitimación (Trubek, 1977) » (Dezalay, Trubek, mimeo s.f., pg 11).

Los campos jurídicos que acompañan la reestructuración económica y la reforma política se superponen en sus lógicas y dinámicas institucionales en las tensiones entre las viejas lógicas atadas a la ISI y el nuevo panorama de reestructuración económica. Esos campos jurídicos tienen su principal asiento en el Estado cuya reforma esta presidida por una lógica neoliberal, que busca un Estado débil, democrático y de derecho. Débil en relación con todo el proceso productivo, privatizando la producción de bienes y la prestación de servicios, dejando la centralidad a las libres fuerzas del mercado y la iniciativa privada, pues su activa presencia en términos económicos, sociales y políticos había ahogado la indefensa sociedad civil por su amplia intervención y activismo económico, político y social. Dicho Estado debe ser al mismo tiempo democrático, establecer un nuevo tipo de racionamento con la sociedad civil, proporcionándole los mecanismos de participación y expresión política y garantizándole los mínimos necesarios por su desarrollo, a través de su actividad o la de los particulares para lograr su bienestar. Así mismo, ese Estado debe garantizar un marco legal básico, transparente y claro para que los derechos de propiedad y las reglas propias de los intercambios estén garantizados y permitan un fortalecimiento de la actividad económica.

La reforma judicial que se ha venido adelantando, no esta desligada de las profundas transformaciones que esta sufriendo el Estado en todos los órdenes. De hecho, el interés en el sistema judicial y los jueces se encuentra entre :

« su función como garantes últimos del Estado de Derecho ; otras veces en la denuncia de su incapacidad para cumplir con tal función. En otras palabras, el sistema judicial gana visibilidad social y política por ser, simultáneamente, parte de la solución y parte del problema en la aplicación del Estado de Derecho. Cuando se le considera como parte de la solución, se enfocan el poder y el activismo ; cuando se lo considera como parte del problema, la perspectiva se centra en la crisis judicial y en la necesidad de una reforma judicial » (Santos, 2001, pg 161).

Uno de los elementos de la reforma política que se venia discutiendo desde la fallida propuesta de Asamblea Nacional Constituyente (López Michelsen) era el tema de la reforma a la justicia. En ese momento se planteaba el problema desde el incremento de la delincuencia y el aumento de la inseguridad, y se miraba la causa de la crisis de la justicia en términos de la mala dotación de los juzgados, la ausencia de una carrera judicial, la carencia de técnicas modernas para la administración del delito, la diversificación institucional de las funciones de investigación, laboratorios forenses, medicina legal, archivos y la carencia de autonomía presupuestaria de parte de la rama jurisdiccional (Rojas, 1977, pg 6). Desde ese mismo momento las soluciones empezaron a oscilaban entre la modernización del aparato de justicia y la represión. De esta manera, se miraba

la reforma a la justicia como la reforma a la jurisdicción penal y la crisis se centra en los problemas de gestión. La causa de la crisis se interpreta en la congestión de los juzgados, la ineficacia, la impunidad, de esta manera la ineficacia e ineficiencia de los jueces y el aparato de justicia en general es la que conlleva la crisis. Poco a poco se llegó a plantear la necesidad de la independencia de la rama jurisdiccional y la conveniencia de una carrera judicial, para salir del alto grado de politización existente debido las prácticas políticas frente nacionalistas.

Durante los ochenta las soluciones seguían privilegiando el fortalecimiento de la jurisdicción penal y la reforma de los códigos (penal y procedimiento penal). Sin embargo, dada la situación de violencia política y social del país y el creciente flagelo del narcotráfico, el problema de la reforma judicial va a adquirir un sentido transnacional. Desde el año 86 la Agencia Norteamericana para el Desarrollo (USAID), inicia su proceso de intervención en la asistencia jurídica en el país, que se va prolongar durante toda la década de los noventa, siendo uno de los programas que mayor ayuda económica ha recibido, con resultados bastante discretos (Rodríguez y Uprimny, 2003). En un primer momento de manera exploratoria (1986-1991). Luego de un activismo y altas dosis de presión sobre el gobierno, se concentra en la lucha contra el narcotráfico (1992-1996) particularmente en dos propuesta la creación de la jurisdicción especial de orden publico y el asesoramiento al gobierno para la reforma constitucional (particularmente en el cambio del sistema penal vigente y la figura del Fiscal General de la Nación). también inicia el apoyo a procesos de informalización de la justicia y mejora del acceso al derecho. En la tercera fase (1997-1999), la política sigue siendo la misma, lucha contra el narcotráfico y justicia criminal (Santos, 2001, pg 182)¹¹. Otras organizaciones y gobiernos también han participado del proceso de reforma judicial en el país. Se hace evidente el dominio de la concepción norteamericana el proceso de reforma judicial y de política criminal.

« La intervención de los Estados Unidos ha dominado de tal manera la reforma al sistema judicial colombiano que podría ser más correcto hablar, en este caso, de americanización que de globalización. Sin embargo, tiene sentido seguir hablando de globalización debido a que las concepciones estadounidenses en esta área han dominado las intervenciones de otros países (algunos países de la Unión Europea y la misma Unión Europea) y de las instituciones multilaterales (como, por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo)» (Santos, 2001, pgs182 ; 183).

La reforma judicial centrada en la jurisdicción penal presento un alto componente de intervención y presión externa y al mismo tiempo contribuyo de manera determinante para el fortalecimiento de los rasgos represivos del Estado, que fue utilizado con bastante eficacia en la criminalización de la protesta política y social. Las reformas a los códigos penal y de procedimiento penal, la creación de la justicia de orden publico, la reorganización del sistema penal (el hibrido acusatorio), han fortalecido los rasgos autoritarios que ha tenido el régimen político. Es clara la eficacia material que la reforma judicial a la jurisdicción penal ha aportado al proceso de reestructuración económica, en términos de control y disciplinamiento social. De esta manera el campo jurídico que definió la reforma judicial, se convirtió en un elemento esencial para la regulación produciendo al mismo tiempo un déficit para la legitimación política, por el activismo jurídico represivo. Como lo

¹¹ La propuesta USAID consideraba esencialmente la oferta de justicia con un sentido eficientista. Se busca ante todo aumentar la eficiencia del sistema en sus resultados. Ya hacia el segundo periodo se hace insinúa el interés en reconocer y valorar la demanda de justicia (Casas de Justicia). Sin embargo, allí también va a prevalecer un sentido eficientista en el sentido de descargar al Estado de sus responsabilidades transfiriéndola a autoridades administrativas, o descargando su responsabilidad en las mismas comunidades. De otro lado, las análisis y las reformas siempre se concentran en el carácter eficientista, en el caso de los altos costos que le genera al erario publico también se reduce al eficientismo. De esta manera, la corrupción de cuello blanco y los altos costos derivados de su acción u omisión en la violación de los derechos humanos por parte de los agentes del Estado, no son considerados, se mira mas bien hacia las fallas en humanas en su defensa o a la ineficiencia administrativa.

anotábamos en el apartado anterior, se impuso una continuidad en el carácter autoritario del régimen político, recomponiendo los mecanismos legales y administrativos en el ejercicio de la represión y control social. Paradójicamente, el fortalecimiento del Estado de Derecho, contribuía a su debilitamiento.

El debate sobre el sistema judicial en los noventa no se va a centrar única y exclusivamente en la jurisdicción penal, no era suficiente dicha reforma. Las tensiones que anotábamos en la constitución del nuevo orden institucional, de un nuevo Estado (débil, democrático, de derecho), le otorgaban una importancia capital a su materialización, a pesar de los efectos sociales negativos de la estrategia económica y el impulso de la *lex mercatoria*, la persistencia y escalamiento del conflicto armado interno y la proclamación del Estado Social de Derecho en la nueva constitución.

La consolidación neoliberal del Estado débil, se debía hacer en medio de un sistema político deslegitimado, con poco presupuesto público, un creciente nivel de endeudamiento (externo e interno), un aumento del déficit fiscal, una estructura administrativa clientelista y corrupta, altos niveles de desigualdad social y económica, y una constante contestación social y política, y las presiones internacionales para acelerar el proceso de desregulación / re-regulación de mercados¹². La reforma política no logra los objetivos propuestos, y las fuerzas externas cada vez más presionaban para acelerar el proceso de apertura económica. De otro lado, el proyecto hegemónico neoliberal transnacional (consenso de Washington) exige definir con mayor claridad los objetivos del sistema judicial para la reestructuración :

« a) Market Goals : on the one hand, an appropriate legal framework, such as uniform, predictable and enforceable rules securing property and contract rights, is perceived as important for modernizing the Latin American economies and incorporating them into a global economy characterized by free trade and market economies.

b) Good Governance Goals : on the other hand, an effective rule of law is also seen as an transparent, responsive to social needs and accesible to the disadvantaged sectors of society ; and preventing human rights violations while simultaneously becoming more efficient in preventing and sanctionning criminal activity » (Thome, 1998, pg 11).

La nueva constitución propone la Corte Constitucional¹³. entre las nuevas instituciones judiciales necesarias para la consolidación del Estado de Derecho (el Fiscal General, Consejo Superior de la Judicatura). La Corte Constitucional fue encargada de velar por la supremacía e integridad de la constitución política. Se estableció un control difuso, recogiendo la tradición que se tenía en materia de control constitucional, en cuya cúspide se encuentran la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, poder que se extendía a todos los jueces y tribunales de la república, a los cuales se les asignó el conocimiento de las acciones constitucionales de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo. La constitución reafirma la importancia de los derechos fundamentales y les atribuye fuerza normativa expresa para su aplicabilidad en casos concretos.

¹² «Tal dilema puede formularse de la siguiente manera : sólo un Estado fuerte puede producir su propia debilidad con eficiencia, pero una vez que produce esta debilidad, tiene efectos de rebosamiento que van más allá de lo previsto al punto de poner en peligro el desempeño de las tareas asignadas al Estado dentro del nuevo modelo de desarrollo” (Santos, 2001, pg 190).

¹³ La propuesta de ANC recogía un clamor anterior y proponía la creación de una Corte Constitucional. Dicha propuesta tiene antecedentes desde 1957, luego en un proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno de Lleras Camargo en 1966. Así mismo, fue considerada en la propuesta de la ANAC y en la reforma constitucional del gobierno Barco (1988). En el año 68 al no prosperar la idea se crea la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De esta manera, el control constitucional, uno de los elementos claves del Estado de Derecho quedó en cabeza de dicha sala.

El ambiente político y social que rodeo el trabajo de la Corte le permitió un amplio margen de autonomía en su labor. La nueva institucionalidad salida del proceso constituyente poseía una eficacia instrumental y simbólica de legitimación que condensaba toda la carga que en el país siempre se le ha concedido a las reformas constitucionales como refundación del orden político. El ambiente reformista de los tiempos generaba amplias expectativas y necesitaban de un mínimo de legitimidad frente a las profundas y regresivas reformas económicas y políticas que se estaban implementando.

Durante la década de los noventa la Corte Constitucional se consolida alrededor de un activismo jurídico progresista, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y particularmente en defensa de la carta de derechos sociales, políticos, culturales y ambientales (arts 11 a 112), que fue consagraba con un espíritu garantista. Particularmente, en el desarrollo de la acción de tutela, la corte ha tomado decisiones importantes sobre la protección de los derechos individuales como la despenalización del consumo de drogas, la eutanasia, la defensa de minorías como homosexuales y enfermos de SIDA. Así mismo en uso de sus atribuciones constitucionales ha ejercido el control constitucional de decretos expedidos por el ejecutivo. De otro lado, la Corte ha generado un fuerte debate sobre las consecuencias económicas de sus decisiones (en relación con el sistema UPAC, los salarios de los servidores públicos, así mismo, sentencias en favor de derechos individuales de pacientes con altos costos para las empresas prestadoras de los servicios de salud).

Es importante reconocer la Corte Constitucional como una avance en la consolidación de una institucionalidad democrática, y valorar su labor en defensa de los principios básicos del orden constitucional y legal. Sin embargo también es claro que hay que ponderar la sobre valoración de su actividad.

«Hasta hace poco, por ejemplo, los casos mejor conocidos de activismo judicial eran conservadores desde el punto de vista político, cuando no reaccionarios. Baste pensar en los jueces alemanes de la República de Weimar y sus escandalosos dobles criterios al castigar la violencia de la extrema derecha y de la extrema izquierda, en las sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos contra la legislación del New Deal, y en la oposición de la Corte Suprema chilena a las medidas social-demócratas de Salvador Allende » (Santos, 2001 : 199).

Un elemento esencial que no hay que olvidar es que en nuestras sociedades el derecho es construcción y producto social y de otro lado, que es en la institucionalidad del Estado que logra expresar su validez y eficacia contribuyendo al mismo tiempo a la legitimidad estatal y del orden político que lo sustenta. De esta manera, el derecho y la acción judicial siempre estarán cargados de una ambigüedad, ya que son elementos importantes como campos jurídicos de regulación y legitimación del Estado y el orden político, en medio de luchas sociales en las que el campo jurídico ofrece «protección». De otro lado, también se la acción judicial es débil para la imposición de sus decisiones.

« La naturaleza transitoria de esta judicialización de la política deriva de que, atrapada en el dilema de tener la independencia para actuar, pero ningún poder para obligar, la promesa del activismo jurídico puede pronto exceder por mucho sus realizaciones. Cuando esto suceda, si sucede, los jueces dejarán de ser parte de la solución para convertirse, precisamente en parte del problema » (Santos, 2001 : 188, 189).

El activismo judicial de la Corte Constitucional durante la década de los noventa se encontró atrapado en dicho dilema, ser parte de la solución y parte del problema, el punto esta en saber cuál y para quién es problema, y cuál y para quién es solución. La ambigüedad de los tres campos del derecho se condensaron en su actividad (regulación, protección, legitimación), al hacer una interpretación y cumplir con los mandatos constitucionales de manera progresista, que se

desprendían de la extensa carta de derechos. Individuos y comunidades vieron satisfechos sus derechos por los fallos de la Corte, quienes se encontraban en una crítica situación de exclusión política y social, y de desigualdad económica (espacio jurídico de protección). De otro lado, la comunidad de negocios y los defensores más acérrimos de la regulación estatal a través de los equilibrios fiscales y la regulación económica por la moneda, veían en los fallos de la corte un serio obstáculo desde la actividad del Estado, para la materialización del modelo de crecimiento económico (espacio jurídico de regulación). Para el campo jurídico del mismo Estado las decisiones paradójicamente ejercían efectos contradictorios, ocurría un desplazamiento de la legitimidad de las decisiones del ejecutivo y el legislativo hacia la rama jurisdiccional (Santos, 2001 : 186). De esta manera, el activismo judicial hacia parte de la crisis institucional que no lograba generar consensos ni dentro del modelo de desarrollo y tampoco desde un proyecto político estatal, estableciendo un marco de arbitraje de las diferencias, que lograban producir la legitimidad que las demás ramas del poder publico no lograban generar.

Esa judicialización de la política que se presenta con el activismo de la Corte, es parte de un entorno, una materialidad socio-geo-histórica, no se puede reducir simplemente al carácter democrático y la buena voluntad de los magistrados. Ese entorno esta enmarcado por las profundas desigualdades políticas, sociales y económicas, altos niveles de violencia política y social, deslegitimación del régimen político y su sistema de mediaciones político-institucionales, en medio de una escalamiento del conflicto armado interno, criminalización y represión militar y paramilitar de la protesta social y política, y un proceso de reestructuración económica que agudizaba aun mas la exclusión y la desigualdad económica y social. Lo mas dramático de la situación, era la difícil situación del movimiento social en el país durante la década de los años noventa, tratando de recomponer proyectos políticos y sociales ocupando los espacios de participación política y social bastante formales e instrumentalizados, así como los espacios de representación sujetos a una rígida estructura territorial clientelar. Huyéndole a la violencia, asediados por los actores armados (guerrillas, paramilitares, fuerzas armadas del Estado), en campos y ciudades, entre la muerte o el desplazamiento.

« Sin temor a caer en un excesivo dramatismo puede afirmarse que se ha tratado de un verdadero proceso de aniquilamiento que ha llevado hasta una ruptura radical de la composición y los equilibrios poblaciones en toda la geografía del país. La debilidad evidente de la mayoría de los actores sociales populares es pues enteramente explicable. Al contrario, lo que debería sorprendernos es que todavía existan, que impulsen luchas significativas y que hasta hagan propuestas » (Moncayo, 2001 : 6).

De esta manera, habría que matizar mas el argumento sobre el campo jurídico emancipatorio de las decisiones de la Corte. El difícil entorno socio-político y las graves carencias sociales y económicas de una gran cantidad de colombianos encuentran en los fallos de la Corte lo que se les ha negado por años, una respuesta a sus necesidades y carencias, o la defensa de derechos sensibles a la opinión publica mediatizada. Es evidente que allí opera la ambivalencia del derecho, que posee una eficacia instrumental y simbólica que no se reduce a la dominación y la represión, sin embargo, en medio de las condiciones nacionales cumple con un efecto de fragmentación y dispersión del conflicto social y político¹⁴.

¹⁴ “El déficit de maniobra política de los gobiernos propicia el uso simbólico de los discursos legales. Mientras mas limitado es el margen de maniobra política de los gobiernos en Colombia y más incontrolable es la violencia, más inclinados están estos a tratar dichos problemas de manera tal que el énfasis institucional se ponga en la legitimación, la comunicación y el uso simbólico del derecho no en la obtención de resultados...El déficit de legitimidad, originado y causado a la vez por la ineficacia instrumental del Estado, se compensa parcialmente con el aumento de la comunicación a través de la producción de discursos legales como respuesta a las demandas sociales de seguridad, justicia social y participación” (García y Santos, 2001: 73, 74).

La gran mayoría de los fallos de la Corte Constitucional durante los noventa se encuentra en los fallos de tutela¹⁵. Como se sabe la tutela se refiere a casos individuales en los cuales la decisión solo tiene fuerza legal en el caso en cuestión. En este sentido, la decisión judicial posee una carga muy alta de despolitización de la demandas sociales frente al Estado. La consideración y respuesta individual del problema posee una clara eficacia simbólica e instrumental en el caso que haya sido considerado y fallado positivamente, pero invalida la necesidad de la organización y expresión colectiva. La tutela se convierte en una válvula de escape frente a las rigideces y perversiones de los mecanismos de mediación político-institucional, el deteriorado ambiente político y social, las múltiples demandas incumplidas por parte del Estado para con sus asociados. Con la tutela el conflicto se hace difuso por la individualización y el trato particular de los casos.

« el derecho a un mínimo vital de subsistencia no existe : tan solo existe cuando un juez por vía de tutela lo reconoce. Aun cuando en el caso concreto cierta forma de justicia material pueda surgir, lo problemático del asunto radica en que las luchas se concentran en el logro de un fallo favorable o en la aplicación de una doctrina establecida por la misma Corte. La politización del problema no surge, las luchas por una transformación real de las situaciones aun están pendientes. Lo que no existe no es percibido como no existente, gracias a la presunción de existencia que sugiere el estar consagrado en la constitución » (Parra, 2002 : 77, 78).

La utilización indiscriminada que se ha hecho del mecanismo ha llevado a que los detractores de la misma Corte busquen no solamente desmontar el derecho, también están interesados en desaparecer o minimizar el papel de la Corte, por su activo rol. Es evidente que como mecanismo democratizante la tutela debe ser defendida, sin embargo, también es necesario ubicar la centralidad que adquiere en el activismo judicial de la Corte durante los años noventa, partiendo de la materialidad socio-histórica en que se expresa. No se trata de mirarla de manera unívoca como instrumento de dominación y disciplina social, pero tampoco de otorgarle virtudes emancipatorias inherentes. Es un mecanismo jurídico para la satisfacción y exigencia del cumplimiento de los derechos.

La flexibilización laboral que deshizo la gran mayoría de las prerrogativas alcanzadas por los trabajadores por la mejora de sus condiciones de vida, después de años de duras luchas, es un claro precedente respecto de la eficacia instrumental y simbólica del derecho. La arena jurídica siempre ha constituido una dimensión de las luchas sociales, desde la lucha del « hacha contra el papel sellado », librada por los campesinos y colonos contra los terratenientes desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, la cual termino en un baño de sangre y el despojo de sus tierras durante el periodo de la Violencia. Los pobladores urbanos con la invasión de tierras públicas o privadas en grandes y pequeñas ciudades por el derecho a una vivienda digna. Las luchas cívicas, los indígenas, las comunidades afro descendientes han venido consolidando sus identidades y agendas a lo largo de años de lucha y confrontación política con múltiples problemas y utilizando todos las estrategias y mecanismos de lucha, incluida las herramientas jurídicas : las

¹⁵ De acuerdo con un trabajo realizado por Osuna, “a 30 de noviembre de 2001 la Corte Constitucional había proferido 8.126 fallos. De ellos, 2.583 que corresponden al 31,7%, decidían procesos de constitucionalidad en abstracto, y 5.543, correspondientes al 68,2%, eran sentencias de tutela de derechos fundamentales” (Osuna, s.f. : 11). En relación con el control abstracto que debe ejercer la corte, el cual se hace sobre las demandas presentadas por ciudadanos y el control de oficio sobre algunas leyes y decretos con fuerza de ley, las cifras desde la entrada en funcionamiento de la Corte hasta finales del 2001 son : “la Corte profirió 2.600 sentencias de constitucionalidad. Una cifra cercana al 90% de ellas, a consecuencia de acciones de inconstitucionalidad presentadas por ciudadanos. Las sentencias fruto de control oficiosos abarcan alrededor 10% restante” (Ibíd. : 14, 15). Otro dato interesante, la Corte rechaza el 43% de las acciones de inconstitucionalidad y solo selecciona el 5% de los fallos de tutela enviados para revisión (Cepeda, 2004 : 2).

justicia civil, penal, laboral o contencioso administrativa como la ocasión lo requiera, en sus diferentes instancias hasta llegar a las altas cortes ; desde el memorial respetuoso ante autoridades administrativas hasta el litigio en las altas cortes o las cortes internacionales. La eficacia simbólica e instrumental del derecho existe y los mecanismos jurídicos seguirán siendo parte de las estrategias de resistencia, rebelión y auto valorización de los luchas sociales, como uno mas dentro de las diversas posibilidades que despliega la acción social organizada.

Existen otro tipo de fallos que involucran temas políticos importantes (despenalización de la droga, eutanasia, aborto), en dichos casos se presento una falta de apropiación política publica de la decisión tomada, una discusión amplia para consolidar el fallo y apropiarse de la decisión como expresión de un debate amplio publico y político. Presentado el fallo, el efecto simbólico y mediático tiende a banalizar la discusión política, y de pasada empobrecer la posibilidad de una cultura política democrática. Pero lo más inquietante es que temas de vital importancia para la convivencia social y política, por su falta de apropiación y discusión pública queden al vaivén de la jurisprudencia y los juicios de la magistrados de turno. El caso mas relevante son las dos decisiones de la Corte respecto del aborto, en la primera sentencia C-133 de 1994 se declaro exequible la tipificación del aborto, en la segunda C-013 de 1997 se declaro exequible la tipificación del aborto, considerando también los casos de atenuación punitiva consagrados en el Código Penal.

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que a pesar de todos los blindajes que posee y que se le puedan colocar a la Corte Constitucional para preservar su carácter y sentido democrático, siempre existirá la posibilidad de un activismo judicial regresivo. Por designación de miembros con tendencias conservadoras (aunque a medida que pase el tiempo la designación de miembros hace que los cambios de la Corte no sea hagan en bloque y por lo tanto no sean tan determinantes), por el modelo de interpretación jurídica que se utilice (aunque se hayan establecido algunos principios básicos que puedan tomarse como precedente obligatorios). Las derivas políticas por acción o por omisión de las funciones siempre estarán presentes, por presiones políticas, de opinión publica o situaciones coyunturales excepcionales o sobrevinientes que legitiman en si mismas la toma de decisión.

Es poco lo que se ha adelantado en mirar aquellos fallos de la Corte en virtud de sus obligaciones, que no se corresponden con el llamado sentido emancipatorio. Los tres fallos que la Corte sobre salarios de servidores públicos sufre sustanciales transformaciones en cada uno de los fallos, desmejorando gradualmente las condiciones establecidas desde la primera sentencia, de manera confusa. (Guarnizo, 2005). El fallo que declaro la constitucionalidad del otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, bajo la dirección de la Fiscaliza General de la Nación, en relación con delitos competencia de los jueces regionales –sin rostro- para circunstancias especiales (C-O34 de 1993). Existen diversas presiones que llevan a la Corte a matizar sus fallos, ya sea por las mismas condiciones en las que se tienen que tomar decisiones, las presiones políticas que penden sobre su labor por parte de las demás ramas del poder, la opinión publica en un entorno altamente mediatizado,

« La sentencia C-556 es un buen ejemplo de ello : toda una racionalidad protectora de los derechos fundamentales y de las garantías constitucionales domina la parte motiva de la sentencia. Sin embargo, ya para terminar, la Corte adopta una decisión restrictiva y conservadora que pone de presente el hecho de que el valor dominante estaba del lado de la seguridad, el orden y la estabilidad institucional, y no del lado de las garantías. La tensión entre los principios garantistas y las necesidades láticas se pone de presente en la redacción de un texto cuyo desequilibrio entre lo explícito y lo implícito es manifiesto » (García, 2001 : 359).

En virtud del control previo y oficioso de leyes estatutarias, la Corte Constitucional también ha proferido fallos bastante ligeros y de poco análisis, en leyes tan importantes para la vida ciudadana como el Estatuto básico de los partidos políticos (Ley 130 de 1994, C-089/94), la ley sobre mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994, C-179/94), estados de excepción (Ley 137 de 1994, C-180/94), y sobre la administración de justicia (Ley 270/96, C-37/96). En sus fallos la Corte se extiende ampliamente en la interpretación, pero sin mayor control¹⁶. Las leyes proferidas por el gobierno de Gaviria acerca de la apertura económica y las privatizaciones, no sufrieron un mayor control constitucional por parte de la Corte. De hecho, la Corte no fijó ningún tipo de interpretación o jurisprudencia al respecto y en algunos de los casos las decisiones fueron tomadas de manera unánime (Cepeda, 2005 : 8).

El campo jurídico de protección que despliega la Corte, con su activismo judicial progresivo y la juridización de la política ha jugado un rol importante en la regulación aumentando el grado de legitimación del orden político. Los altos niveles de pobreza y exclusión económica y política exacerbados por la reestructuración económica, la endémica crisis de legitimidad del régimen político, la falta de una dirección clara en el proyecto económico de reestructuración, le dan una centralidad particular al activismo judicial progresista, en la consolidación de un Estado de Derecho. Ese activismo judicial se convierte en una forma despolitizada de cambio social y de mediación entre el Estado y la Sociedad Civil. Es un elemento importante para la constitución del Estado de Derecho la producción de la legitimidad faltante para la constitución de un Estado débil, sin embargo, debido a los múltiples factores del entorno social, político y económico, el Estado no puede ni siquiera producir su propia debilidad, mucho menos gestionarla.

No se trata de negar la eficacia simbólica y material que ha tenido la labor de la Corte Constitucional en ciertos aspectos de la vida política y social, sin embargo, el campo jurídico de protección de la Corte ha sido bien capitalizado para la consolidación del proyecto neoliberal de reestructuración económica y reforma política. De otro lado, existe un campo jurídico de regulación que no ha sido totalmente explorado en materias varias como la apertura económica, las privatizaciones, la reforma política o la represión social. Un territorio poco explorado que nos muestra la otra cara de la labor constitucional, en donde se hace evidente el lugar estructural que ocupan tanto la Corte como el derecho en la pirámide funcional del Estado.

El activismo judicial de la Corte también se manifestó de manera notoria en relación con aquellas decisiones que tenían un profundo impacto económico, particularmente en el periodo 1998-2000 (sentencias a propósito de la emergencia económica, que creó el 2 por mil, acerca del UPAC, el Plan Nacional de Desarrollo, y la primera sentencia sobre los salarios de los servidores públicos). La Corte recibió duras críticas por las decisiones tomadas en materia sensibles a los equilibrios fiscales y la distorsión que creaba en el desenvolvimiento de las libres fuerzas del mercado. Esa disputa entre economía y derecho convierte a la Corte en parte del problema y no de la solución, por su excesivo activismo.

Ese activismo judicial de la Corte, chocaba contra los principios que se establecieron para la consolidación del Estado débil, la búsqueda de equilibrios fiscales por parte del Estado, la regulación económica por la vía de los flujos monetarios, con una intervención mínima del Estado en el desenvolvimiento de la dinámica económica. Ese debate confirma las fuertes tensiones,

¹⁶ “El control en estos casos lo ha hecho la Corte a partir de una lectura exegética de los preceptos, sin advertir eventuales vicios de inconstitucionalidad, o solucionando algunos inexistentes, lo que la ha llevado en las cuatro ocasiones a retocar los textos de las leyes, suprimir algunos párrafos y palabras, imponer algunas interpretaciones, variar el alcance de algunos preceptos, introducir obiter dicta mas o menos afortunados, es decir, ha llevado a la Corte a un innecesario desgaste y poco útil, pero con la consecuencia nociva consistente en que el efecto general de cosa juzgada que los fallos otorgan a las leyes estatutarias impide que ellas sean objeto de impugnación ciudadana” (Osuna, s.f., pg 16).

rupturas y continuidades que se producen en la transición hacia una nueva configuración de la forma y funciones del Estado. Las fragilidades del régimen político, la fragmentación de las elites económicas para encontrar los acuerdos y pactos necesarios para consolidar una estrategia de crecimiento económico y unos pactos y acuerdos para el trazado de la política económica, las presiones sociales en medio de un deteriorado panorama político y social azotado por el escalamiento de la guerra, las presiones externas, se expresan como indecisiones y tensiones entre las ramas del poder público. Cada una esgrimía su autonomía y enfatizaba sus estrictas funciones y atribuciones, haciendo uso del amplio margen de autonomía que se desprendía de esa situación de cambio y reacomodamiento generalizado.

El Estado débil, democrático y de Derecho, se convierte en una base necesaria para los logros del desarrollo económico. Dicho Estado debe crear las condiciones necesarias para que el sistema legal garantice los derechos de propiedad y de seguridad a los contratos, creando estabilidad jurídica y una clara relimitación funcional de las ramas del poder público, en última su intervención se debía limitar a reducir los costos de transacción y ampliar las transacciones del mercado. Las funciones y atributos de la banca central, que el ordenamiento constitucional le ha otorgado no pueden ser desconocidos o vulnerados y los fallos de la Corte no pueden desconocer sus consecuencias sobre el sistema económico. De otro lado, la Corte en ejercicio de sus atributos buscaba la prevalencia del garantismo constitucional de la carta de derechos por encima e independientemente de las consecuencias que se desprendieran de sus decisiones. Allí los campos jurídicos (regulación, protección, legitimidad), se retroalimentan y anulan, el choque funcional es expresión y contribuye a realimentar la confusión e indecisión institucional en la transición. El resultado es un reacomodamiento de los discursos, reforzamiento de las autonomías, la politización y mediatización del debate,

Al final...

La Corte Constitucional nacida de la constitución del 91, rápidamente cobro un gran protagonismo político en el ámbito nacional, debido a su activismo judicial progresista, al punto que es posible hablar de un juridización de la vida social, política y económica. Ese protagonismo es necesario ubicarlo en medio de las profundas transformaciones que se venían presentando con la reestructuración económica, la reforma política y la recomposición de los actores sociales y políticos, en un escenario caracterizado por profundas fragilidades económicas, políticas y sociales con un conflicto armado interno y un proceso de globalización económica en curso.

El activismo de la Corte esta ubicado en medio de una crisis endémica de legitimidad del régimen político, una gran fragilidad del aparato productivo nacional, una debilidad de las formas de organización y expresión política y social de los sectores populares que sufrían al mismo unas fuertes carencias en sus niveles y calidad de vida. De esta manera las fuerzas e intereses externos van a tener una alta incidencia en los cambios que se presentaban. Las fuerzas y proyectos nacionales débiles y debilitadas aun mas por las tendencias externas, no se lograban recomponer política y socialmente, las elites ya no lograban cohesionar un proyecto político o económico estable, los sectores populares se vieron atrapados en el reformismo institucional por el que tanto habían luchado en décadas anteriores y en medio del escalamiento del conflicto armado que los dejaba entre la muerte o el desplazamiento. El espacio político se judicializo en medio de la incertidumbre, los avances y retrocesos en las reformas.

La nueva constitución y la apertura económica copaban el espacio político, económico y social de los noventa. Finalmente se concreto una reforma política y también se pudo concretar una reestructuración económica de choque y profunda de la economía nacional. El proyecto neoliberal hegemónico en las reestructuración económica y las reformas institucionales centraban su propuesta institucional en la constitución de un Estado débil, democrático y de Derecho. En ese proceso la reforma judicial y la Corte Constitucional van a jugar un rol importante. La reforma judicial expresa la dificultades de la debilidad interna y las presiones externas y al mismo tiempo se va convertir en un eje importante de la estrategia de represión política y social. Los profundos cambios exacerbaban o creaban los conflictos sociales y políticos enrareciendo el ambiente de la reestructuración. En ese sentido la reforma judicial centrada en la justicia penal y los principios eficientistas fueron contribuyeron de manera importante en la implantación del reformismo económico y político neoliberal. El campo jurídico proteccionista de la reforma judicial se convirtió en un elemento de regulación que contribuya a la disminución de la legitimación, era un elemento esencial para consolidación del Estado de Derecho que contribuía a su debilitamiento, lo que manifestaba y reforzaba la fragilidad del campo institucional por las presiones externas y las demandas internas.

La Corte Constitucional hacia parte de la reorganización institucional y también se manifestaba como un anhelo y un elemento de nuestra tradición judicial para la guarda de la constitución y las leyes. Se produce un híbrido que retomara los modelos de las altas cortes constitucionales de otras tradiciones (Europea continental y norteamericana), acomódanse a las necesidades internas y recogiendo la experiencia acumulada. Como parte de la reforma político-institucional, no se le puede ver como un mero reflejo e instrumento de las reformas neoliberales, como tampoco lo era la jurisdicción penal, aunque esta haya sido fácilmente instrumentalizada. La Corte nace con un alto grado de autonomía administrativa, atada a la híbrida constitución que consagraba toda una carta de derechos y al mismo tiempo constitucional izaba el proyecto económico neoliberal. El ambiente reformista, la importancia de su labor y las esperanzas de la nueva constitución, contribuyeron a fortalecer su autonomía, que rápidamente se manifestó en sus fallos.

Como parte de la reforma institucional y en relación con su posición estructural la Corte estuvo permanentemente presionada por las exigencias del nuevo proyecto económico. Existe un lado gris de la labor de la Corte respecto tanto de su campo jurídico de protección como en el de regulación. De un lado, con los fallos de tutela particularmente, el campo jurídico protector se convirtió en un elemento esencial de legitimación que era uno de los mayores déficit que tenía el régimen político. La eficacia simbólica e instrumental del campo jurídico protector de la Corte, contribuyó a despolitizar la acción social, al individualizar los problemas y las soluciones, judicializando el espacio político. De otro lado, dentro de las atribuciones de la Corte se encuentra una zona gris en su campo de regulación, poco conocida en diversos campos apertura económica, privatizaciones, orden público, reforma política.

El activismo de la Corte en las decisiones que tocaban la labor estatal en el funcionamiento de la economía y el sistema económico, van a expresar de manera particular la confusión, la indecisión y los conflictos en la reorganización institucional, la manera como las diferentes lógicas de los campos jurídicos se contraponen o anulan, en la consolidación de un nuevo esquema institucional con la hegemonía neoliberal. Las posiciones adoptadas por la Corte durante los noventa vienen siendo atenuadas por la nueva Corte.

No se trata de descalificar la importancia de la Corte Constitucional en el ordenamiento institucional y su importancia en el rama jurisdiccional, sin embargo, es necesario valorar su labor desde la misma materialidad socio-geo-histórica que le vio nacer y que le otorgo tanta importancia, para evitar las decepciones superficiales que conducen a la descalcificación y el inmovilismo social y político.

Bibliografía

- ARCHILA**, Mauricio, (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958 – 1990*, Bogota, ICANH – CINEP.
- AHUMADA**, Consuelo, (2002), *El modelo neoliberal*, Bogota, El Áncora Editores.
- BURGOS**, Germán, (2002), “Derecho y desarrollo económico : de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional”, en *Revista de Economía Institucional*.
- CEPEDA**, Manuel, (2004), « Las sentencias de la Corte con implicaciones económicas : reflexiones con animo constructivo », ponencia presentada a las XXVIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, febrero.
- CORCHUELO**, Alberto, (2001), « La inflación colombiana en el proceso de modernización » en MISAS, Arango, -Edt- (2001), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogota, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogota, Facultad de Ciencias económicas.
- DEZALAY**, Yves, **TRUBEK**, David, (s.f.), « La reestructuración global y el derecho. La internacionalización de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales », mimeo.
- GARCIA**, Mauricio, (2001), « Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia : 1957-1997 », **GARCIA**, Mauricio, **SANTOS**, Boaventura de Sousa, (2001), *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo I, Bogota, Colciencias, Instituto ICANH, Universidad de Coimbra-CES, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- GARCIA**, Mauricio, **SANTOS**, Boaventura de Sousa, (2001), « Colombia : el revés del contrato social de la modernidad, en **GARCIA**, Mauricio, **SANTOS**, Boaventura de Sousa, (2001), *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo I, Bogota, Colciencias, Instituto ICANH, Universidad de Coimbra-CES, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- GARZON**, Ernesto, (2005), « El papel del poder judicial en la transición a la democracia » en Varios Autores, (2005), *Poder judicial y democracia*, Bogota, FICA, ILSA, ASONAL Judicial.
- KALMANOVITZ**, Salomón, (1988), « economía de la violencia », en *Revista Foro No 6*.
- MISAS**, Gabriel, (2002), *La ruptura del 90, del gradualismo al colapso*, Bogota, Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogota, Facultad de Ciencias económicas, Escuela de economía.
- MISAS**, Gabriel, (2001), « De la sustitución de importaciones a la apertura económica. la difícil consolidación industrial » en MISAS, Gabriel, -Edt-, *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogota, Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogota, Facultad de Ciencias económicas.
- MONCAYO**, Héctor, (2001), *Una lectura critica del discurso de los actores populares*, Bogota, Planeta Paz.

MONTENEGRO, Armando, (1995), « Economic reforms in Colombia. Regulation and deregulation, 1990-94 », Washington, World Bank Intitute. Working Papers 19692.

O'DONNELL, Guillermo, (1993), « Estado, democratización y ciudadanía », en Revista *Nueva Sociedad* No 128.

OSUNA, Néstor, (s.f.), « Los primeros diez años de la Corte Constitucional Colombiana, mimeo.

PARRA, Oscar, (2002), « La defensa de la constitución : el caso de la desobediencia civil » en Revista *Pensamiento jurídico* No 15.

RODRIGUEZ, Cesar, **UPRIMNY**, Rodrigo, (2003), « Justicia para todos o seguridad para el mercado ?. El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina », Bogota, *Revista Foro* No 46.

ROJAS, Fernando, (1977), *Criminalidad y constituyente*, Bogota, CINEP.

SANTOS, Boaventura de Sousa, (2001), « Derecho y democracia, la reforma global de la justicia »
GARCIA, Mauricio, **SANTOS**, Boaventura de Sousa, (2001), *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo I, Bogota, Colciencias, Instituto ICANH, Universidad de Coimbra-CES, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.

SPRINGER, Alexander, (1998), « Political Justice ? Assesing the role of colombian courts », Documento presentado al encuentro LASA realizado en Chicago en septiembre de 1998.

THOME, Joseph, (1998), « Searching for democracy : the rule of law and the process of legal reform in Latin América », Oñati, documento preparado para el taller sobre Reforma judicial, motivaciones proyectos, caminos recorridos, caminos por recorrer. Instituto Internacional de Sociología jurídica, 6 y 7 de abril de 1998.

URIBE, María Teresa, (2001), « Las promesas incumplidas de la democracia participativa » en Varios Autores (2001), 1991-2001 *Seminario de Evaluación. Diez años de la Constitución colombiana*, Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ILSA.

Varios Autores (2001), 1991-2001 *Seminario de Evaluación. Diez años de la Constitución colombiana*, Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ILSA.

Publicado el 3 de septiembre de 2005
Bogotá D.C., Colombia

Asociación Espacio Crítico
<http://www.espaciocritico.com>



Editorial Juaica Ltda.
<http://www.juaica.com>