



## Libros recomendados

### **Jairo Estrada Álvarez**

CONSTRUCCIÓN DEL MODELO

NEOLIBERAL EN COLOMBIA 1970 2004

Ediciones Aurora, Bogotá, mayo de 2004

220 páginas

ISBN 958-9135-21-4



### **Presentación**

Jairo Estrada Álvarez

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

La construcción del modelo neoliberal ha comprendido un proceso de carácter integral que involucra la totalidad de la vida económica, social y política. En el campo económico, no se trata simplemente de la aplicación de la doctrina económica neoliberal a través de medidas de política económica, en general, y de política macroeconómica, en particular. El proyecto político económico del neoliberalismo ha supuesto la construcción de un nuevo orden: el orden neoliberal. Ese orden se entiende en el sentido

positivo del derecho, esto es, como traducción normativa de los aspectos esenciales del modelo económico; ello con un doble propósito: por una parte, implantar las "nuevas reglas de juego" que han de orientar el nuevo concepto de regulación estatal de la economía que contiene la doctrina neoliberal; por otra, dotar esas "reglas de juego" con el don de la legalidad y, de esa manera, investir las con las bondades del ordenamiento (y del procedimiento) democrático. Así, un proyecto autoritario en lo fundamental se revela como expresión de la voluntad colectiva.

En este libro se examina el proceso de construcción del orden neoliberal en Colombia durante las tres últimas décadas. El análisis se realiza desde lo que podría caracterizarse como una perspectiva de economía política, esto es, de una perspectiva en la que subyace el análisis de las transformaciones capitalistas, de los cambios del proceso de acumulación y del modo de regulación de la economía, así como su interacción y mutuo condicionamiento con el orden jurídico económico. No se trata de un examen desde la corriente teórica —de origen anglosajón— denominada análisis económico del derecho, la cual define, en palabras de Jesús Antonio Bejarano, "un campo de aplicación de la teoría económica (principalmente de la teoría microeconómica y de la economía del bienestar) al estudio de la formación, estructura, procesos e impactos económicos de la ley y de las instituciones legales [1]".

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

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

Con fundamento en estas necesarias precisiones, el propósito del trabajo se ha desarrollado en tres partes. En la primera parte, *Génesis e itinerario del proyecto neoliberal*, se hace un recorrido por algunas de las fuentes básicas de la doctrina neoliberal, poniendo especial énfasis en los aportes de la doctrina neoliberal alemana y de la Escuela de Chicago, sin que ello signifique un desconocimiento de otras concepciones, no abordadas en el trabajo, que bien podrían considerarse constitutivas de la doctrina

neoliberal contemporánea [2] . Definido el *corpus* básico del proyecto neoliberal, seguidamente se establecen los aspectos centrales de la crítica neoliberal a las configuraciones del capitalismo actual y se muestran los lineamientos principales de su proyecto político económico. Así mismo, se examinan las condiciones históricas de su implantación a nivel internacional, en particular en América Latina. En esta parte del libro, se considera que los lineamientos del proyecto neoliberal se constituyen en un verdadero *programa político* a través de lo que ha dado en llamarse el "Consenso de Washington"; por otro lado, se muestra que, ante las evidentes falencias de análisis y de propuestas de política, el proyecto neoliberal sufrió un remozamiento en la década de 1990 con la incorporación de las tesis del neoinstitucionalismo y de otros desarrollos teóricos. Igualmente, se resalta el papel desempeñado por los organismos multilaterales en la construcción de un orden neoliberal de carácter global. Esta primera parte cierra con un balance (provisional) de la política neoliberal al inicio del siglo XXI.

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

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

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

social en Colombia.

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

Bogotá, 1 de abril de 2004.

## Índice

### **Presentación**

### **Primera parte**

#### **Génesis e itinerario del proyecto neoliberal**

Del movimiento intelectual al proyecto político neoliberal  
Fuentes primarias del neoliberalismo económico  
La concreción del proyecto político neoliberal con el *thatcherismo* y la *reagonomía*  
Fundamentos de la crítica neoliberal y propuestas neoliberales de reforma  
Lineamientos generales de las propuestas neoliberales de reforma  
Alcances del modo de producción fordista y del "estado benefactor"  
La crítica neoliberal al "estado benefactor"  
Problemas de la crítica neoliberal al "estado benefactor"  
Los silencios de la crítica neoliberal  
Itinerario del proyecto neoliberal en América Latina  
El neoliberalismo de las dictaduras militares  
El neoliberalismo fondomonetarista de la década de 1980  
El neoliberalismo legitimado electoralmente  
La doctrina neoliberal "latinoamericana"  
El Consenso de Washington: un programa político del neoliberalismo para la década de 1990  
Aspectos básicos del Consenso de Washington  
Los debates posteriores al Consenso de Washington  
El neoinstitucionalismo: un necesario remozamiento

del neoliberalismo  
Conceptos básicos del enfoque neoinstitucional  
Funciones de la teoría y el discurso neoinstitucional  
Los organismos multilaterales y la consolidación del proyecto neoliberal  
Balance de la implantación de las políticas neoliberales al inicio de siglo  
Resultados del proyecto neoliberal  
Límites del proyecto neoliberal  
El debate actual: crisis, revitalización o superación del proyecto neoliberal

## **Segunda parte**

### **La construcción del modelo neoliberal en Colombia**

La instalación del proyecto político económico neoliberal  
Configuraciones iniciales de la construcción neoliberal en la década de 1970  
La construcción neoliberal de la década de 1980  
La construcción sistemática del orden jurídico económico neoliberal  
Momentos de la construcción sistemática del orden jurídico económico neoliberal  
Diseño e implantación de reformas estructurales (1990-1991)  
Las reformas al mercado de trabajo  
Las reformas al mercado de bienes y servicios  
Las reformas al mercado de capitales  
Las telecomunicaciones  
Otros procesos de reforma  
Las transformaciones del estado  
La *Constitución económica* (1991)  
Sistema económico y constitución  
Dirección de la economía y constitución  
Instrumentos de la intervención del estado en la economía  
Límites a la intervención del estado en la economía  
Disposiciones transitorias y política neoliberal  
Profundización de la desregulación económica y creación de nuevos mercados (1992-1998)  
La creación de nuevos mercados  
La política de privatizaciones  
El mercado de capitales y la organización empresarial  
La inversión extranjera y el acuerdo de la OMC  
La regulación de los instrumentos de la intervención del estado  
Gestión de la crisis, reforzamiento de la desregulación económica y "disciplina fiscal" (1999-2004)  
El acuerdo firmado por el gobierno de Pastrana con el FMI en 1999  
El acuerdo *stand by* del gobierno de Uribe con el FMI en 2002

Tratados de "libre comercio" y supranacionalización del proyecto neoliberal  
Antecedentes del Alca  
Los contenidos básicos del Alca  
El Alca como cierre de los diseños institucionales del Consenso de Washington  
El Alca como constitución política del mercado total

### **Tercera parte**

#### **Las instituciones del modelo neoliberal. Los casos de la planeación, el presupuesto y la banca central**

Las instituciones del modelo neoliberal  
Planeación y afianzamiento de políticas neoliberales  
Régimen de presupuesto y "crisis fiscal" del estado  
Discurso gubernamental y régimen de presupuesto en la administración Gaviria  
Discurso gubernamental y régimen de presupuesto durante la administración Samper  
Discurso gubernamental y régimen de presupuesto durante la administración Pastrana  
Discurso gubernamental y "ajuste fiscal" en el gobierno de Uribe Vélez  
Configuraciones de la política de tributación  
Tendencias de discusión sobre la política fiscal y de presupuestación  
Banca central y política neoliberal  
El debate teórico general  
Tendencias de la discusión en Colombia y propuestas de reforma  
El debate sobre las reformas al régimen de banca central

### **Cuarta parte**

#### **Consideraciones finales. La debacle económica y social**

#### **Bibliografía**

---

#### **Notas**

[1] Jesús Antonio Bejarano (1999) "El análisis económico del derecho. Comentarios sobre textos básicos", en Economía institucional, no. 1, revista de la Facultad de economía, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p.156

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