

Reestructuración neoliberal en Colombia: un análisis a partir del pluralismo jurídico transnacional

Neoliberal restructuring in Colombia: an analysis from transnational legal pluralism

Mauricio Chamorro Rosero¹

Universidad Cooperativa de Colombia (Pasto/Colômbia)
mauriciochamorrosero@gmail.com

Resumen

Al finalizar la década de 1980, en varios países de América Latina el neoliberalismo se presentó como la única alternativa para superar la crisis económica provocada por el incremento de la deuda externa. Sin embargo, el despliegue del neoliberalismo supuso la implementación de un importante número de reformas estructurales, las cuales fueron presentadas por instituciones económicas y financieras transnacionales. Así, acudiendo a la revisión de distintas fuentes documentales y bibliográficas, en el presente artículo se analiza el proceso de reestructuración neoliberal en Colombia a partir del influjo de una producción jurídica transnacional. Mediante el desarrollo de esta investigación fue posible concluir que las políticas económicas provenientes de instituciones económicas y financieras transnacionales se han incorporado en los marcos jurídicos estatales de Colombia con el propósito de facilitar la expansión del neoliberalismo. De esta manera, en el contexto neoliberal la antigua producción jurídica efectuada en la esfera nacional ha incorporado, paulatinamente, una producción jurídica de carácter transnacional.

Palavras-chave: Neoliberalismo, pluralismo jurídico transnacional, Colombia.

Abstract

At the end of the 1980s, in several Latin American countries neoliberalism was presented as the only alternative to overcome the economic crisis caused by the increase in external debt. However, the deployment of

¹ Doctor en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia. Docente del Departamento de Sociología de la Universidad de Nariño. Docente del Posgrado en Derecho Agrario de la Universidad Federal de Goiás. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO "Trabajo agrario, desigualdades y ruralidades". Departamento de Sociología, Universidad de Nariño, Calle 18, Carrera 50, Nariño, Colombia.

neoliberalism implied the implementation of a significant number of structural reforms, which were presented by transnational economic and financial institutions. Thus, going to the review of different documentary and bibliographic sources, this article analyzes the neoliberal restructuring process in Colombia from the influence of a transnational legal production. Through the development of this research, it was possible to conclude that the economic policies coming from transnational economic and financial institutions have been incorporated into the state legal frameworks of Colombia with the purpose of facilitating the expansion of neoliberalism. In this way, in the neoliberal context, the old legal production carried out in the national sphere has gradually incorporated a legal production of a transnational nature.

Keywords: Neoliberalism, transnational legal pluralism, Colombia.

Introducción

Durante la década de 1980 varios países de América Latina experimentaron una grave crisis económica. La implementación de políticas proteccionistas y el financiamiento externo se consideraron las causas principales de esta crisis, la cual se caracterizó por el incontrolable crecimiento de la deuda externa y la negativa, por parte de las instituciones económicas y financieras, de su refinanciamiento (Martínez y Soto, 2012). Esto permitió la irrupción de ciertas reformas estructurales de carácter neoliberal que prometían superar la crisis, recobrar el crecimiento económico y elevar los niveles de desarrollo de la región. A grandes rasgos, los propósitos principales de estas reformas fueron la apertura del comercio exterior y los mercados financieros, la privatización de las empresas administradas por el Estado y la supresión de políticas sociales.

Las reformas estructurales neoliberales en América Latina fueron impulsadas por algunas instituciones económicas y financieras transnacionales, entre las que se encuentran el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Con el propósito de establecer un nuevo orden neoliberal, la antigua producción jurídica efectuada en la esfera nacional tuvo que incorporar, paulatinamente, una producción jurídica de carácter transnacional. Así, en el marco del neoliberalismo, el mito del monismo jurídico ha sido remplazado por un pluralismo jurídico transnacional, lo que ha dado paso a una nueva configuración jurídica en la cual se reconoce que el Estado no es el único productor del derecho y que, además, su capacidad de producción jurídica autónoma se ha debilitado, pues en muchos casos el derecho estatal entraña la formalización de la producción jurídica que ha sido desarrollada por instituciones económicas transnacionales (Hernández, 2019).

Bajo este panorama, acudiendo a la revisión de distintas fuentes documentales y bibliográficas, en el presente artículo se busca analizar el proceso de restructuración neoliberal en Colombia a partir del influjo de una producción jurídica transnacional. Para cumplir con este objetivo, el artículo se ha dividido en tres partes. En la primera parte se presenta la relación entre la globalización neoliberal y la emergencia de un pluralismo jurídico transnacional. En la segunda parte se describen y analizan las medidas de ajuste estructural neoliberal generadas por algunas instituciones económicas y financieras transnacionales. Finalmente, en la tercera parte del artículo se expone el proceso de incorporación y profundización de las reformas estructurales neoliberales en Colombia.

Globalización neoliberal y pluralismo jurídico transnacional

La globalización neoliberal ha sido ampliamente estudiada por las ciencias sociales, permitiendo generar un importante debate teórico sobre sus significados e implicaciones (Amin, 2001; Harvey, 2007; Foucault, [1979] 2007). En líneas generales, este término se ha utilizado para referirse a las nuevas formas de restructuración del capital que se presentan a escala mundial y que se encuentran orientadas por el neoliberalismo.

Debido a su alcance global, la preocupación por la centralidad del Estado ha ocupado un lugar trascendental en los debates sobre el neoliberalismo. Los defensores del neoliberalismo sostienen que debido a su ineficiencia el Estado debe privatizar la mayor parte de su gestión, convirtiéndose en un simple facilitador de los negocios del sector privado y ocupándose casualmente de los excesos del mercado (Friedman y Friedman, 1983). Si bien algunos autores críticos del pensamiento neoliberal han planteado el debilitamiento o desaparición del Estado como una realidad siniestra, resultado del surgimiento de las organizaciones supranacionales entre las que se destacan las transnacionales (Tilly, 1995; González Casanova, 1990), la supuesta decadencia de los Estados fuertes no es un argumento que compartan todos los críticos del neoliberalismo.

Para Wallerstein (1995), por ejemplo, las organizaciones supranacionales y las corporaciones transnacionales necesitan del Estado y luchar contra el Estado. Esto significa que, en determinados casos, necesitan que el Estado garantice sus pretensiones de monopolización del mercado mundial y la obtención de beneficios, así como ayudar a limitar las demandas de los trabajadores. En otros casos, luchan contra el Estado en la medida en que este actúa como protector de intereses sociales o condesciende a las presiones de los trabajadores. De igual forma, Samir Amin (2001) advierte que la tesis del Estado mínimo o de la desaparición del Estado, que en realidad representa el argumento neoclásico de la separación entre lo político y lo económico, no tiene sentido, ya que el capitalismo necesita de la existencia de Estados capitalistas.

Las perspectivas que no comparten el debilitamiento o desaparición del Estado han permitido comprender que la globalización neoliberal no es un efecto natural de las dinámicas del capitalismo, sino que su difusión ha dependido de la implementación de los programas de ajuste estructural. Estos programas hacen referencia a “un proceso de políticas y reformas que apuntaban a crear ciertas condiciones básicas para poner en marcha otra modalidad de desarrollo” (Calcagno, 2001, p. 76). Sin embargo, la implementación de estos programas no obedeció a iniciativas estatales, sino, por el contrario, fue planificada por instituciones económicas transnacionales como una condición para que los países que se encontraban sobrellevando alguna crisis económica recibieran el apoyo financiero que requerían. Por consiguiente, con la intención de mitigar las crisis económicas surgidas en la década de 1980, los programas de ajuste estructural desplegaron las reformas neoliberales que habían propuesto el BM y el FMI como condición para renegociar la deuda externa.

Siguiendo los argumentos de Aleida Hernández (2014), es posible señalar que la adopción estatal de los programas de ajuste estructural, los cuales habían sido propuestos por instituciones económicas y financieras transnacionales, evidencia el surgimiento de una “policentricidad”. La policentricidad es una característica de la globalización neoliberal que consiste en la aparición de una “multiplicidad de centros de decisión jurídica en un determinado sistema” (Hernández, 2014, p. 113). Por tanto, la realidad jurídica que se presenta en el marco de la globalización neoliberal entraña la superposición de distintos órdenes jurídicos que no se producen –exclusivamente– en la esfera nacional, ni emanan del

derecho estatal, por lo que esta realidad estaría relacionada con el pluralismo jurídico.

El pluralismo jurídico es un término utilizado para referirse a la variedad de manifestaciones normativas o prácticas jurídicas que se presentan en un mismo espacio socio político. En América Latina, tras los procesos constituyentes acaecidos en las últimas tres décadas, el pluralismo jurídico se ha asociado –principalmente– con las luchas de las comunidades étnicas por la defensa, reivindicación y reconocimiento de sus prácticas jurídicas. Sin embargo, como señala Antonio Carlos Wolkmer (2003), el pluralismo jurídico no sólo cumple una función ideológica “emancipadora”, sino que, desde otra perspectiva, también podría desempeñar una función ideológica “conservadora”. De esta manera, a diferencia del pluralismo jurídico emancipador o contrahegemónico, el cual representa una crítica a las dinámicas sociales impulsadas por el capitalismo neoliberal, el pluralismo jurídicos conservador encarna la realización del proyecto neoliberal; de ahí que este pluralismo jurídico sea:

[...] la principal estrategia del nuevo ciclo del Capitalismo mundial, involucrando descentralización administrativa, integración de mercados, globalización y acumulación flexible de capital, formación de bloques económicos, políticas de privatización, dirección informal de servicios, regulación social reflexiva y supranacional ets. (Wolkmer, 2003, p. 251)

En este sentido, en el marco de los debates del pluralismo jurídico conservador se podría encontrar un pluralismo jurídico de carácter transnacional que destaca, principalmente, la importancia de las instituciones económicas y financieras transnacionales como centros de producción jurídica. Así, este pluralismo jurídico transnacional sustituye la producción jurídica estatal con la intención de incorporar las reformas estructurales neoliberales. Por lo demás, como señala Hernández (2019), la producción jurídica transnacional utiliza ciertas técnicas y estrategias jurídicas que le permiten incorporarse en esferas transnacionales y nacionales. Entre estas técnicas y estrategias se encuentran la desregulación jurídica y la privatización de lo público.

De las reformas estructurales neoliberales a la producción jurídica transnacional

Como respuesta a la crisis económica de la deuda externa, en el año de 1989 el secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, anunció un plan que ofertaba algunas alternativas para la reestructuración de la deuda externa de los países de América Latina. La principal condición para acceder a esta reestructuración era que los gobiernos de la región emprendieran políticas nacionales e internacionales sustentadas en el mercado (Smith, 1997). En consecuencia, el cambio de una política económica orientada por el Estado a una orientada por el mercado resultaba ser la solución para superar la crisis de la década de 1980.

Apoyada y dirigida por organismos internacionales como el BM y el FMI, la propuesta de orientar la política económica a partir del mercado, estableciendo un modelo económico abierto y liberalizado, se concretó con el Consenso de Washington (CW) en noviembre de 1989 (Martínez y Soto, 2012). La excepción de este acontecimiento fue Chile, que tras el golpe de Estado efectuado al gobierno de Salvador Allende había iniciado el proceso de reestructuración neoliberal una década antes que los otros países de la región. Los postulados principales sobre los cuales se instituye el CW contienen y aclaman la noción del “hombre económico” defendido por la teoría económica neoclásica angloamericana de Milton Friedman. Esto indica que el CW prioriza el libre mercado y el papel del sector privado como

manifestaciones de la racionalidad del comportamiento humano.

Así las cosas, el CW se presentó como la receta perfecta para superar la crisis económica de los países de América Latina; posteriormente, su marco de acción se ampliaría a otras regiones del mundo. De este modo, es posible asegurar que la implementación del neoliberalismo principia con el CW, el cual lo consolidó como una “práctica discursiva construida, constituida y realizada por una dialéctica específica, continua y constante entre teoría y praxis” (Puello-Socarrás, 2008, p. 16), algo que se emprendió con los Acuerdos de Bretton Woods en 1944, pero que fue frustrado debido a la devaluación que sufrió el dólar tres décadas más adelante, además de los notables réditos que trajo para algunas regiones el papel protagónico de los Estados encaminado al desarrollismo industrial.²

Los postulados principales del CW fueron presentados por el economista estadounidense John Williamson en el año 1990. En el libro titulado *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Williamson expuso claramente las reformas de las políticas económicas que debían implementar los gobiernos de América Latina y que le interesaban a Washington, el conocido decálogo del CW. De esta manera, el CW representó un llamado a los países deudores para someterse a estrictas condiciones y así “establecer una base que permita medir hasta qué punto los diversos países han llevado a cabo las reformas que se les han exigido” (Williamson, 1999, p. 67).

El decálogo del CW consiste en un recetario de diez instrumentos de política que se creyeron necesarios para que los países de la región latinoamericana superen la crisis económica. Las diez reformas políticas que los países de América Latina estaban obligados a cumplir por exigencia directa de Washington pueden agruparse en: disciplina fiscal, liberalización de la economía, privatización, desregulación y garantía plena de los derechos de propiedad. Para Washington, la crisis económica latinoamericana, resultado de la aplicación de políticas económicas orientadas por el Estado, se caracterizaba, principalmente, por el déficit fiscal. Por esa razón, la primera reforma política exigida por el CW fue la adopción de una disciplina fiscal sólida que permitiera organizar un presupuesto equilibrado, priorizando el gasto público y realizando una reforma fiscal. Para el CW, priorizar el gasto público implicaba eliminar las subvenciones, canalizar los recursos hacia la infraestructura y reorientar los gastos en educación y salud, anteponiendo la educación básica sobre la universitaria, y los tratamientos preventivos sobre los curativos. Por su parte, la intención de realizar una reforma fiscal era incrementar la recaudación tributaria, evitando la evasión de capitales.

La segunda reforma política decretada por el CW fue la liberalización de la economía, la cual se realizó mediante la liberalización financiera, cambiaria, de la inversión extranjera directa y de las importaciones. La liberalización financiera demandó que los tipos de interés deben ser determinados por el mercado, esto evitaría la evasión de capitales y promovería el ahorro. De igual forma, al encontrarse determinada por el mercado, la liberalización cambiaria sería más competitiva, favoreciendo una política económica orientada hacia el exterior y una balanza de pagos positiva (sin necesidad de la sustitución de importaciones). La liberalización de la inversión extranjera directa aportaría capital, tecnología y experiencia a la producción de bienes, ya sea para el mercado nacional o internacional (exportaciones). Finalmente, la liberalización de las importaciones garantizaba la apertura comercial plena.

La tercera reforma política incluida en el decálogo del CW fue la privatización. Según el

² Los Acuerdos de Bretton Woods pueden ser considerados como los antecedentes inmediatos del Consenso de Washington y el origen del Sistema Financiero Internacional. Dichos acuerdos permitieron establecer el dólar de Estados Unidos como patrón de cambio internacional y, paralelamente, crearon el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido actualmente como el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (Martínez y Soto, 2012).

CW, la privatización podría “ayudar a aliviar la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo, por los ingresos producidos por la venta de la empresa, como a largo plazo, puesto que la inversión necesaria ya no será financiada por el gobierno” (Williamson, 1999, p. 80). Entre los principales argumentos de defensa y promoción de la privatización se encontraba la creencia de que las empresas privadas son más eficientes que las empresas estatales, debido al incremento de la competencia y a la maximización de las ganancias que motiva al “hombre económico”.

El decálogo del CW concluye con dos reformas políticas que pretendían garantizar la completa economía de mercado: los derechos de propiedad y la desregulación. El propósito principal de garantizar los derechos de propiedad fue asegurar la privatización. Por su parte, la desregulación fomentaba la competencia. En suma, para el CW el “giro hacia la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, posibilitado por la política de desregulación” (Bourdieu, 1998), debía acompañarse por la disminución del poder del Estado. De esta manera, las reformas sobre las políticas económicas que Washington exigió a los países de América Latina pregonan el ideario de un Estado mínimo, el cual se opone al Estado proteccionista e intervencionista que lideró el desarrollismo industrial en décadas pasadas. Sin embargo, el neoliberalismo sólo es posible gracias a determinadas actuaciones orientadas por el Estado, por lo que es considerado un actor económico y de desarrollo de primer orden cuyo poder se incrementó debido a la lógica interna de este modelo económico.

Pese al respaldo del *establishment* mundial, hasta inicios del siglo XXI la primera versión del CW no había cumplido con las expectativas económicas. Por esa razón, fue necesario realizar algunos ajustes con la intención de perfeccionar el CW, los cuales debería iniciar por la abierta reconciliación del neoliberalismo con el Estado. Estos ajustes, que permitieron la emergencia de lo que podría denominarse la segunda versión del CW,³ se enfocaron en la modernización de la infraestructura institucional de una economía de libre mercado y en una reforma institucional del sector financiero (Williamson, 2003). De esta manera, según Patricia Navia y Andrés Velasco (2003), ahora la segunda versión del CW se encuentra conformada por veinte políticas económicas tendientes al crecimiento económico en América Latina. Esto quiere decir que al decálogo original se suman diez políticas económicas relacionadas con: reforma de la política legal; creación de instituciones reguladoras; políticas de anticorrupción; flexibilidad del mercado laboral; acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC); códigos y estándares financieros; apertura de la cuenta capital; creación de regímenes de tipo de cambio no intermediados; redes de seguridad social; y disminución de la pobreza.

Las políticas económicas promovidas por la primera y la segunda versión del CW se han incorporado en los marcos jurídicos estatales de varios países de América Latina. En estos casos, los Estados han incorporado y formalizado la producción jurídica transnacional en sus ordenamientos jurídicos internos con el propósito de facilitar la expansión del neoliberalismo. Esto es justamente lo que ha sucedido en Colombia a partir de la década de 1990.

Despliegue y consolidación del proyecto neoliberal en Colombia

El proceso de instauración de las reformas estructurales neoliberales en Colombia empezó al finalizar la década de 1980. Durante el periodo presidencial de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se intentaron realizar los preparativos para una nueva reorientación

³ Algunos autores han denominado a este mismo suceso el post-Consenso de Washington (Bustelo, 2003). Sin embargo, he preferido referirme a él como la segunda versión del CW debido a que no representa una superación a su primera versión, sino, más bien, su renovación.

política y económica que buscaría la apertura del país hacia los mercados internacionales y, con ello, el desmonte del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que había sido impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). No obstante, el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) sería mucho más radical y contundente que el gobierno de Barco Vargas, por lo que sentó las bases definitivas para la instauración de la reforma neoliberal del Estado, la cual, sin una mención explícita, coincidía con los mandatos establecidos en el CW.

El gobierno de Gaviria Trujillo se caracterizó por una posición ortodoxa a favor de la apertura económica, lo que fue determinante en la organización de su Plan Nacional de Desarrollo (PND). “La Revolución Pacífica”, como se denominó el PND de Gaviria Trujillo, buscaba la apertura de las fronteras nacionales a los productos del exterior, la modernización del Estado orientado hacia los nuevos mercados y la inversión social destinada a la población más pobre (Alzate, 2014). Adicionalmente, durante este periodo presidencial se definió el marco jurídico institucional de la política neoliberal en Colombia, lo que comprendió la primera generación de reformas estructurales y el cambio constitucional que terminó por redefinir la estructura del Estado.

La primera generación de reformas estructurales se adelantó por vía legislativa entre 1990 y principios de 1991. Las leyes que fueron promulgadas durante este periodo tenían por objeto la liberalización de la economía y la desregulación, estableciendo las reglas que ordenan la actividad económica conforme a la lógica del libre mercado. En consecuencia, se empezó por transformar el mercado de capitales (Ley 45 de 1990, Ley 49 de 1990 y Ley 9 de 1991), el mercado laboral (Ley 50 de 1990) y el mercado de bienes y servicios (Ley 7 de 1991) (Estrada, 2006a). Adicionalmente, otras reformas estructurales que hacen parte de las reformas de primera generación y que serían determinantes para la futura consolidación del proyecto neoliberal, son las transformaciones realizadas a la política nacional de telecomunicaciones (Decreto 1900 de 1991) y a la política de administración de la infraestructura (Ley 1 de 1991).

La primera generación de reformas estructurales –establecidas por vía legislativa– fue complementada con una reforma constitucional que eliminó las barreras al libre mercado establecidas por la anterior Constitución (1886). (Alzate, 2014). Como sostiene Víctor Manuel Moncayo, “la estructura de nuestro anterior sistema jurídico-constitucional no se diseñó para [...] entronizar el mercado como juez supremo de la asignación de los recursos y la distribución del ingreso, la riqueza y el consumo” (Moncayo, 2004, p. 199), ya que la Constitución de 1886 había sido promulgada en un contexto de dominio conservador y la regulación de los aspectos económicos tenía una visión proteccionista. De ahí que la reforma constitucional de 1991 contendría un fuerte componente de reforma económica que redefinió el papel del Estado, adecuándolo al proyecto neoliberal.

La actual Constitución, promulgada el 4 de julio de 1991, instituyó los principios rectores que adecuaron el desarrollo legal del proyecto neoliberal. Entre estos principios se encuentra la prohibición de la existencia de monopolios estatales, la liberalización económica y la autonomía de la banca central. Además, los regímenes de planeación y de presupuesto quedaron sometidos al poder presidencial, lo que a la postre contribuyó aún más a la profundización del proyecto neoliberal (Estrada, 2006a, p. 260).

Es importante reconocer que la Constitución de 1991 trajo consigo la adopción de un constitucionalismo fuerte, lo cual representó –entre otras cosas– un gran paso respecto a la ampliación del catálogo de derechos y al establecimiento de algunos procedimientos que permiten su materialización. Sin embargo, fueron infructuosos los esfuerzos por intentar compatibilizar, “dentro de una misma estrategia, una economía abierta y un Estado de

bienestar moderno” (Ocampo y Romero, 2015, p. 296). El proyecto neoliberal se impuso –dejando atrás las buenas intenciones de profundización de la democracia, consolidación de la paz y lucha contra la desigualdad social–, estableciendo lo que Jairo Estrada (2003) ha denominado la “constitución política del mercado total”, donde el derecho nacional proviene de un nuevo orden transnacional, en este caso las directrices del CW.

Justo después de promulgarse la Constitución de 1991, y una vez creadas las condiciones jurídicas para su instauración definitiva, el proyecto neoliberal en Colombia continuó su afianzamiento a partir de dos estrategias complementarias: un desarrollo legal que buscaría la profundización de la desregulación económica y la creación de nuevos mercados; y la conformación de zonas y tratados de libre comercio que organizaron un nuevo sistema económico de carácter transnacional. Estas estrategias fueron impulsadas por instituciones internacionales como la OMC, el BM y el FMI, cuyas funciones han consistido en “desarrollar y afianzar un discurso sobre la superioridad de la organización económica y social basada en la ‘iniciativa privada’ y el ‘libre mercado’, y un Estado que se erige en regulador de las ‘reglas del mercado’, en organizador y creador de nuevos mercados” (Estrada, 2006b, p. 444).

Aunque en el siguiente periodo presidencial operó un discurso crítico frente a las políticas aperturistas indiscriminadas de Gaviria Trujillo, en la práctica las políticas económicas siguieron volcadas a la instauración del neoliberalismo. Durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano se anunciaron varias normas relacionadas con la apertura de la inversión extranjera al país y la ampliación de la privatización. La promulgación de la Ley 170 de 1994 fue fundamental para los intereses neoliberales, ya que aprobó el acuerdo por el que se había establecido la OMC, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994. La OMC es una estructura institucional que se estableció con la intención de regular todos los aspectos que se introducen en las negociaciones de los tratados de libre comercio, como los derechos de propiedad, las inversiones, los servicios, la competencia y la solución de controversias (Estrada, 2006b). En consecuencia, a partir de 1994 Colombia reconoce e incorpora a la OMC como el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre los países miembros.

El periodo presidencial de Samper Pizano finalizó con el preámbulo de la crisis económica, la cual fue plenamente ostensible en el siguiente gobierno. De este modo, el periodo presidencial de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) estuvo marcado por una intensa recesión económica que, para los críticos del modelo neoliberal, fue el resultado de la implementación de las políticas aperturistas. No obstante, los defensores del neoliberalismo argumentaron que la crisis se debía a un proceso inconcluso de implementación de reformas estructurales neoliberales. Así, considerando el segundo argumento, el gobierno de Pastrana Arango iniciaría un nuevo proceso de instauración de reformas neoliberales que podrían denominarse de segunda generación (Estrada, 2006a), las cuales se encontraban relacionadas con los acuerdos que Colombia firmó en 1999 y 2002 con el FMI.

Al igual que en el periodo de Pastrana Arango, firmemente adherido a los mandatos del FMI, los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) se caracterizaron por continuar la profundización del proyecto neoliberal, además de representar una férrea postura guerrerrista, pues la política principal de este gobierno, denominada “Seguridad Democrática”, manejaba un discurso bélico que autorizó –entre otras cosas– la cooperación militar internacional. El desarrollo legal del gobierno de Uribe Vélez se inclinó hacia el ajuste fiscal, por esa razón se propusieron varias reformas tendientes a reducir del gasto público, generando un detrimento en la satisfacción de las necesidades sociales y en la garantía de los derechos fundamentales. Adicionalmente, durante el gobierno de Uribe Vélez se suscribieron seis nuevos tratados de libre comercio, el mayor número de

tratados suscritos por un presidente de Colombia. Entre los tratados suscritos en este gobierno se encuentra el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, el cual ha sido uno de los tratados más polémicos en Colombia, hasta el punto de ser catalogado como un proceso de recolonización (Robledo, 2007).

Pese al distanciamiento con el gobierno de su predecesor y la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC),⁴ los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018) también representaron la continuidad de las políticas económicas neoliberales. Así, desde su primer periodo presidencial, Santos Calderón propuso el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como uno de los objetivos prioritarios del país; lo que se haría realidad dos meses antes de terminar su segundo mandato presidencial, el 30 de mayo de 2018. Las medidas adoptadas por el gobierno de Santos Calderón para ingresar a la OCDE hicieron parte de un profundo desarrollo legal neoliberal que ha sido considerado el pilar de las reformas estructurales de tercera generación (Suárez, 2015).

El ingreso de Colombia como miembro de la OCDE estuvo condicionado por el acatamiento de varias recomendaciones, las cuales fueron sintetizadas en el “Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia” del año 2013. Entre las recomendaciones realizadas se encuentran: efectuar un ajuste gradual de la política fiscal, continuar con la tasa de cambio determinada por el mercado, disminuir los costos laborales no salariales, evitar que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación y promover la apertura comercial y la reducción de aranceles (OCDE, 2013). Para Mario Valencia, las recomendaciones de la OCDE tienen el propósito de eliminar las barreras económicas y así constituir “una especie de supra-Estado de libre comercio” (2013, p. 60).

En resumen, es posible afirmar que el gobierno de Santos Calderón se trazó dos objetivos muy claros: la negociación para una salida pacífica del conflicto armado y la consolidación del proyecto neoliberal. Aunque el Acuerdo de Paz representa una gran conquista social para Colombia, el ingreso a la OCDE ha significado la consolidación del proyecto iniciado en la década de 1980. Además, durante este periodo presidencial, el desarrollo del país se supeditó a la explotación minero-energética por medio de varias normas que aseguraron los derechos del capital, lo cual se efectuó en menoscabo de la protección al medio ambiente y los derechos de los ciudadanos (Jaramillo, 2016). Así, al sector minero-energético se le asignó la labor de impulsar los otros sectores productivos y generar recursos para la inversión social, por lo que a esta propuesta se la llamó la “locomotora minero-energética”.

Finalmente, aunque la campaña electoral de Iván Duque Márquez (2018–2022) manejó un discurso de oposición frente al gobierno de Santos Calderón, las políticas económicas de su gobierno siguieron el mismo camino. La diferencia sustancial entre los dos gobiernos es la materialización del Acuerdo de Paz. Mientras el gobierno anterior dispuso de un entramado jurídico para cumplir el Acuerdo, el gobierno de Duque Márquez ha utilizado varias estrategias para no acatarlo. De igual manera, durante este gobierno se presentó un PND que contiene facultades especiales para que el presidente pueda modificar la estructura y el presupuesto del Estado con la intención de fortalecer la privatización. Además, este PND permite acceder a licencias mineras sin el cumplimiento de todos los requisitos legales y utilizar técnicas en la explotación minera como el *fracking*. En consecuencia, el modelo económico no se discute y el neoliberalismo avanza sin tropiezos.

⁴ Las FARC fueron una organización guerrillera heredera de las luchas agrarias de la década de 1930. Su fundación oficial fue en el año de 1964. Tras el proceso de paz del año 2016, las FARC iniciaron un proceso de dejación de armas que terminaría con la conformación del partido político denominado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

Consideraciones finales

Desde su instauración, el proyecto social y político que el neoliberalismo representa ha constituido el eje principal de las agendas económicas de varios gobiernos de América Latina. Inicialmente, fueron las reformas estructurales neoliberales más ortodoxas las que se incorporaron a las políticas de desarrollo económico de los distintos países de la región. Más tarde, estas reformas se ajustaron a las nuevas dinámicas neoliberales que privilegian y exaltan, entre otros aspectos, la financiarización de la economía y el discurso del emprendimiento.

Todos los matices de las políticas económicas de la segunda versión del CW que pudieron ser aplicadas en América Latina, en las cuales el Estado nuevamente desempeña un papel importante y, por lo tanto, parece alejarse del neoliberalismo, representan una nueva versión neoliberal. Así, en un contexto de favoritismo del mercado financiero, el neoliberalismo impulsa políticas que pretenden intervenir las instituciones que sirven de marco al mercado, corregir la distribución del ingreso a partir de distintas subvenciones y controlar la tasa de interés. Además, el ambiente neoliberal se inunda de elementos relacionados con el capital humano y la elección racional. Esta conjugación de políticas y elementos que otrora se alejaban de la órbita neoliberal, hoy en día se imbrican en una suerte de nuevo neoliberalismo. De esta manera, al finalizar la primera década del siglo XXI emerge una nueva fase del neoliberalismo, la cual no modifica las técnicas de poder sino “el espíritu o el significado de su aplicación práctica” (Davies, 2016, p. 133).

Con todo, las políticas económicas de la primera y la segunda versión del CW se han incorporado en varios países de América Latina debido a que los Estados han formalizado la producción jurídica transnacional en sus ordenamientos jurídicos internos, tal como ocurrió en el caso de Colombia a partir de la década de 1990. Esta formalización ha permitido la expansión del neoliberalismo y, conjuntamente, ha desvirtuado el mito del monismo jurídico, según el cual el Estado es el único productor del derecho. En la actualidad se presenta una nueva configuración jurídica que reconoce que la capacidad de producción jurídica autónoma del Estado se ha debilitado, pues el derecho estatal entraña la producción jurídica que ha sido desarrollada por instituciones económicas transnacionales.

Referencias bibliográficas

- ALZATE, D. 2014. *Las formas jurídicas (pos) neoliberales desde Colombia: el sistema de salud en las dinámicas lucro-destructivas del derecho útil al capital*. Bogotá. Tesis de Doctorado. Universidad del Rosario, 384 p.
- AMIN, S. 2001. Capitalismo, imperialismo, mundialización. In: J. SEOANE; E. TADDEI (Ed.), *Resistencias mundiales: de Seattle a Porto Alegre*. Buenos Aires, CLACSO, p. 15-29.
- BOURDIEU, P. 1998. La esencia del neoliberalismo. *Le Monde Diplomatique*. París, 8 de diciembre.
- BUSTELO, P. 2003. Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. In: AA.VV., *Estudios de historia y de pensamiento económico: Homenaje al profesor F. Bustelo*. Madrid, Editorial Complutense, p. 1-14.
- CALCAGNO, A. 2001. Ajuste estructural, costo social, y modalidades de desarrollo en América

- Latina. In: E. SADER (Comp.), *El Ajuste estructural en América Latina, costo social y alternativas*. Buenos Aires, CLACSO, p. 75-98.
- DAVIES, W. 2016. El Nuevo Neoliberalismo. *New Left Review - Segunda Época*, **101**:129-143.
- ESTRADA, J. 2003. La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA. In: J. ESTRADA (Comp.), *Marx Vive. Dominación, crisis y resistencias en el Nuevo Orden Capitalista*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 279-334.
- ESTRADA, J. 2006a. Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. In: A. CECEÑA (Coord.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires, CLACSO, p. 247-284.
- _____. 2006b. Facetas del orden neoliberal: instituciones, intervención imperialista y tratados de libre comercio. En: J. ESTRADA (Comp.), *Marx Vive. Teoría y acción política en el capitalismo actual*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 443-476.
- FOUCAULT, M. 2007. *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. 1983. *Libertad para elegir*. Barcelona, Ediciones Orbis S.A.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. 1990. El Estado y la Política. In: P. VUSKOVIC (Eds.), *América Latina, Hoy*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, p. 64-122.
- HARVEY, D. 2007. *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid, Akal.
- HERNÁNDEZ, A. 2014. *La producción jurídica de la globalización. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*. San Luis Potosí, CEIICH-UASLP.
- _____. 2019. Estructuras jurídicas del despojo: un caso de reforma estructural en México. In: M. BENENTTE; M. NAVAS (Ed.) *Derecho, conflicto social y emancipación*. Buenos Aires, CLACSO, p. 41-56.
- JARAMILLO, J. 2016. La producción neoliberal de vidas residuales. *Agencia de Prensa – Instituto Popular de Capacitación*. Bogotá, 12 de octubre.
- MARTÍNEZ, R.; SOTO, E. 2012. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, **37**:35-64.
- MONCAYO, V. M. 2004. *El Leviatán Derrotado: reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- NAVIA, P.; VELASCO, A. 2003. Las reformas de segunda generación. In: P. KUCZYNSKI; J. WILLIAMSON (Eds.), *Después del Consenso de Washington: Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima, UPC, p. 296-335.
- OCAMPO, J.; ROMERO, C. 2015. La búsqueda larga e inconclusa de un nuevo modelo (1981-2014). In: J. OCAMPO (Comp.), *Historia económica de Colombia*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Fedesarrollo, p. 293-372.
- PUELLO-SOCARRÁS, J. 2008. *Nueva gramática del neo-liberalismo*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- ROBLEDO, J. 2007. La globalización neoliberal niega la democracia. In: G. HOYOS VÁSQUEZ (Comp.), *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires, CLACSO, p. 69-82.
- SMITH, P. 1997. Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina. In: M. VELLINGA (Coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Ciudad de México, Siglo XXI Editores, p. 74-102.

- SUÁREZ, A. 2015. La tercera oleada neoliberal o quién pagará la crisis. *El Tiempo*. Bogotá, 2 de marzo.
- TILLY, C. 1995. Globalisation Threatens Labor's Rights. *International Labor and Working Class History*, **47**:1-23.
- VALENCIA, M. 2013. El ingreso de Colombia a la OCDE: consolidando el desastre neoliberal. *Deslinde*, **53**:58-61.
- WALLERSTEIN, I. 1995. Response: Declining States, Declining Rights? *International Labor and Working Class History*, **47**:24-27.
- WILLIAMSON, J. 1999. Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas. En: M. GUITIÁN; J. MUNS (Dir.), *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*. Barcelona, La Caixa, p. 67-108.
- _____. 2003. Nuestra agenda y el Consenso de Washington. In: P. KUCZYNSKI; J. WILLIAMSON (Eds.), *Después del Consenso de Washington: Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima, UPC, p. 23-44.
- WOLKMER, A. C. 2003. Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. In: GARCÍA VILLEGAS, M.; RODRÍGUEZ, C. A. (Eds.) *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá, ILSA/Universidad Nacional de Colombia, p. 247-259.

Submetido: 14/02/2022

Aceito: 15/06/2023