

**Globalización de la política
pública: mediación
neoliberal en Colombia,
política económica,
1990-2006**

ADOLFO RODRÍGUEZ BERNAL

Profesor e investigador ESAP

La transnacionalización de la política pública en la década de los ochenta es resultado de tres cambios notables operados en el orden mundial: reconfiguración del escenario global en lo conflictual geográfico y económico, reordenamiento en el modelo de mercado y transformación en el ciclo de política pública. Estos cambios están asociados a la caracterización del espacio geográfico económico, desigual y desequilibrado; a la construcción del nuevo referencial del mercado en la reorientación de la acción pública y al cambio en la expansión del ciclo de política pública en el escenario mundial. El modelo global de mercado, en su proyección transnacional, ha servido de directriz a la mediación de la política económica de los gobiernos neoliberales en Colombia (1990-2006) en el proceso de su adopción, adaptación y ajuste con el fin de garantizar su ejecución e implementación. La aceptación obligada o la imposición “negociada” de la política económica nacional pasa por la adopción de política financiera, condicionada por el endeudamiento externo; la adaptación de la transferencia de tecnología como política productiva; y, la cesión del mercado interior a las ETN.

Palabras claves: transnacionalización de la política económica (financiera, productiva y comercial), modelo de mercado, ciclo global de política pública, mediación neoliberal, deuda externa, desindustrialización, cesión del mercado interno, proyecto nacional y pérdida de soberanía.

Abstract

The transnationalization of the public policy in the 80's is the result of three remarkable changes operated in the world-wide order: reconfiguration of the global scene, in the geographic, economic and in the conflicts matter; reordering in the market model and transformation in the public policy cycle. These changes are associated to the characterization of the economic-geographic space –unequal and unbalanced-; to the building of the new referential of the market in the reorientation of the public action and to the change in the expansion of the public policy cycle in the world-wide scene. The global market model, in its transnational projection, has served as directive to the mediation of the economic policy of the neoliberal governments in Colombia (1990-2006) in its adoption, adaptation and adjustment process with the purpose of guaranteeing its execution and implementation. The forced acceptance or the “negotiated” imposition of the national economic policy, pass through the adoption of financial policy, conditioned by the external indebtedness; the adaptation of the technology transference as productive policy; and, the cession of the internal market to the ETN.

Key words: transnationalization of the economic policy (financial, productive and commercial), market model, global cycle of public policy, neoliberal mediation, external debt, disindustrialisation, cession of the internal market, national project and loss of sovereignty.

Hasta los años de 1970 el Estado-nación, en su versión de Estado del bienestar, a través del gobierno y los poderes públicos, actuaba como sujeto único, disponía de las instituciones y articulaba las coaliciones de intereses dominantes y, por tanto, se constituía en el foro principal y punto de referencia obligado del futuro de la economía y la sociedad. El Estado del bienestar había ejercido dominio económico, social y el monopolio de la producción de sentido en tres direcciones: en la construcción del modelo de acumulación capitalista en el espacio nacional; en la reproducción social, garantizando empleo, educación, salud, justicia y defensa; y en la creación del orden legítimo, sustentado en la democracia representativa y en sus instituciones, electorales, partidos políticos y parlamento.

El proceso de globalización tiende a disociar estas funciones: por un lado, el Estado pierde el monopolio de las decisiones de política al transferir poder económico a Estados transnacionales, organizados en grandes bloques económicos, que ahora son responsables de la acumulación mundial del capital.

Mientras, de otro lado, los antiguos Estados nacionales se ven presionados a reproducir el orden político global en un marco territorial, cada vez más cuestionado, las consecuencias del referencial de mercado y de asegurar, bien que mal, la reproducción de los compromisos políticos y sociales (Müller, 2000, pp. 189-207). Así pierden soberanía, legitimidad y gobernabilidad. La globalización consolidó la dominación del capitalismo mundial y profundizó la sumisión de los capitalismos periféricos, incapaces de ejercer el control sobre sus procesos económicos domésticos, lo que explica el papel jugado por dos instituciones cruciales que organizan, monitorean y supervisan día a día el funcionamiento del Estado Transnacional: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Borón, 2002).

La internacionalización de la producción capitalista conlleva la crisis del Estado-nación, del proceso de reproducción social, de la democracia representativa y de las instituciones que la componen. El Estado no desaparece, pero cambia sus propios fundamentos económicos, generando crisis en la esfera política y social. El Estado-nación deja de ser soberano, ya no es el sujeto principal, por no decir único, de la acción pública económica; ha perdido capacidad de intervención en la producción, en el sistema financiero y en el comercio internacional. La crisis del Estado del bienestar, acentuada por la expansión mundial de mercados, lleva implícito el agotamiento del paradigma keynesiano que orientaba su accionar público, siendo superado y sustituido por el modelo de mercado como nuevo referencial de la acción pública.

Desde los años noventa el giro neoliberal global producido en los países del centro conlleva la construcción de nuevo sentido de la acción pública y la mediación neoliberal en la periferia latinoamericana, traducida en el proceso de adopción, adaptación, ejecución e implementación de la política pública de carácter global. En la década del ochenta el neoliberalismo ganó la batalla de las palabras en Europa. Pero la conversión de las prácticas gubernamentales a la nueva ortodoxia ha sido más vacilante y más selectiva: fuerte en el dominio donde las recetas del pasado se verían inoperantes (empresas públicas), mucho más tímidas cuando su aplicación golpea las normas institucionales o los símbolos cruciales de la cultura política (Estado providencia)¹. Desde los años noventa la mediación neoliberal en los países de la periferia cumple tres roles indispensables: adopción y adaptación de la política pública buscando superar el paradigma keynesiano hacia el modelo de mercado; tránsito político del Estado productor hacia un Estado regulador; y reforma de gestión pública que facilite el paso de la economía de producción a la de mercado.

Este artículo se aproxima a la primera forma de mediación con el fin de comprender el rol neoliberal en el vasto campo de la política económica, financiera, productiva y comercial en Colombia durante los últimos cuatro gobiernos neoliberales (1990-2006). Este artículo se estructura en tres partes: la primera se ocupa de la transnacionalización de la política pública entre 1980 y 1990, señalando tres cambios notables: la política pública en el escenario global, conflictual, geográfico-económico; el diseño del modelo de mercado; y la transformación del enfoque secuencial global o análisis del ciclo de política pública.

La segunda examina la mediación neoliberal de la política económica en Colombia entre 1990 y 2006 en dos instancias: la adopción y adaptación de la política económica por el gobierno nacional y los ajustes locales realizados para su ejecución e implementación. La tercera sintetiza las consecuencias de este proceso para Colombia en el periodo analizado, frente al crecimiento del endeudamiento en el

1. Una buena síntesis la encontramos en el texto *Le Tournant Néo-libéral en Europe* bajo la dirección de Bruno (1994). Este libro permite tomar la medida de la especificidad de los cursos nacionales hacia el liberalismo, emprendidos por cuatro países europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia) y por la Comunidad Económica Europea. Es el resultado de una investigación colectiva, a la cual han contribuido los universitarios, cuyos trabajos fueron realizados con autoridad en la escena internacional.

campo financiero, la reducción del mercado ante el dominio de las transnacionales y la acelerada desindustrialización del país.

Transnacionalización de la política pública (1980-1990)

La transnacionalización de la política pública es resultado de tres grandes cambios: un escenario global, conflictual geográfico-económico, reordenamiento en el modelo de mercado y mutación en el ciclo de política pública.

Estos tres grandes cambios están asociados a la determinación y caracterización del espacio geográfico económico global, desigual y desequilibrado; a la construcción del nuevo referencial del mercado que opera en la reorientación de la acción pública; y a la actitud de metodológica, sobre todo desde el enfoque anglosajón, traducida en la expansión del ciclo de política pública en a escena mundial.

Escenario global, conflictual, geográfico-económico

En el escenario global, el gobierno mundial, los organismos internacionales y las empresas transnacionales, organizados en grandes bloques integrados de países desarrollados, determinan la política de producción económica, en especial la industrial, mientras que en los pueblos periféricos y pobres, la política busca la reproducción de la fuerza de trabajo y del consumo masivo. En las localidades se generan ajustes a la política de desarrollo local, sobre todo de seguridad alimentaria. En cuanto a la centralización de la riqueza y localización de la pobreza, el mundo global presenta una distribución geográfico-económica con profundas diferencias sociales, políticas y culturales en situación conflictiva, expresadas en el reconocimiento de los países desarrollados del Norte frente a los países atrasados del Sur. El conflicto Norte-Sur se profundiza en la globalización, a pesar de la aparente superación del conflicto entre socialismo-capitalismo, como la oposición Este-Oeste, con la caída del muro de Berlín en 1989 y la ilusoria terminación de la guerra fría.

Las bases del nuevo orden mundial se derivan de la posguerra, aunque Estados Unidos desde 1823 con la doctrina Monroe, que había postulado “América para los americanos”, con el pretexto de luchar contra los antiguos Estados colonialistas, amplía su escenario de acción y presenta una visión planetaria de dominación más allá de sus fronteras nacionales. En la posguerra se materializa la expansión norteamericana. Primero, con el New Deal del presidente Roosevelt en 1933; luego con el Plan Marshall en 1947; y el programa Alianza para el Progreso del presidente Kennedy en 1961.

Modelo mercado director de la acción pública

Los países desarrollados toman las decisiones de orden político en torno a la acumulación global del capital, construyendo referenciales de mercado que dan cuenta de este nuevo orden económico, político y social. Los gobiernos neoliberales de los países pobres asumen la mediación que permite adoptar y adaptar políticas, producir cambios políticos y de gestión indispensables; y las localidades hacen ajustes permanentes para viabilizar las políticas y los cambios generados. El tránsito del referencial keynesiano al modelo de mercado muestra con toda claridad la recomposición que han sufrido las fuerzas de mercado con relación al poderío estatal en el modelo hasta entonces dominante. Esto ha generado cambios profundos en el (re)direccionamiento de la acción pública.

En la órbita de la *producción*, ya no es posible el aumento controlado de la inversión, el pleno empleo y altos salarios; no es suficiente la propiedad pública, es necesaria la privatización; el *sistema financiero* continúa en desequilibrio por el aumento diferencial de los gastos respecto de los ingresos, lo que conlleva mayores cargas tributarias; no hay autonomía para fijar tasas de interés y hacer regulaciones de tipo monetario y cambiario; el *comercio* interno es desbordado por el comercio internacional; no es posible una dirección proteccionista del mercado frente a la competencia indiscriminada. Las tendencias económicas muestran el nuevo peso significativo del capital financiero en el proceso económico general y el rol central que han representado los intereses de empresas transnacionales en la dirección y transformación económica del Estado globalizado.

En primer lugar, el dominio del capital financiero transnacional es el signo de la sociedad capitalista en la era global. La globalización financiera ha acelerado, en forma vertiginosa, la movilidad del capital y ha monopolizado las corrientes y los flujos financieros y de la acción económica en los mercados financieros globales. En segundo lugar, la monopolización de la economía por las empresas transnacionales ha originado grandes cambios económicos en el manejo de los flujos financieros por la banca –bajo la coordinación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional–, la monopolización de sectores estratégicos (Samir, 1999) –la biotecnología, el acceso a recursos naturales, las comunicaciones, el transporte, la infraestructura y la construcción de armas de destrucción masiva– y el monopolio de flujos mercantiles y de comercio por las corporaciones multinacionales, coordinadas por la Organización Mundial del Comercio.

El (re)direccionamiento de la acción pública económica por el *modelo de mercado* está implícito en la acción de las empresas multinacionales

que operan en el seno de la OCDE y en las determinaciones de la Organización Mundial del Comercio y del Banco Mundial. Sus principales directrices están contenidas, en forma sucinta, en el llamado Consenso de Washington. Estos son los diez instrumentos de política propuestos por el Consenso en 1990: 1) disciplina fiscal; 2) priorización de gasto público en educación y salud; 3) reforma tributaria; 4) tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación; y 10) protección a la propiedad privada (Williamson, 1990).

Este consenso se centró principalmente en el régimen de inversiones, privatización de las empresas estatales, asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y desregulación de los mercados internos. Simultáneamente, las clases dirigentes de los países de la Tríada (Estados Unidos y Canadá, Unión Europea, Japón), que constituyen los centros desarrollados del capitalismo mundial y el conjunto de fuerzas políticas que les representan, han diseñado y desarrollan desde hace 20 años la doctrina *neoliberal*, fundada en el principio de la garantía de máxima libertad para los mercados desregulados, tanto en el plano nacional como en el sistema mundial (Samir, 1999).

La política económica general, formulada por el gobierno mundial, es adoptada e implementada por los gobiernos neoliberales de los países en desarrollo con el apoyo de sus respectivos parlamentos, que deben renunciar a su función esencial: la decisión de política pública. La decisión política del gobierno mundial se sustenta en modelos generados por organismos internacionales y empresas multinacionales que diseñan políticas y que en su desarrollo actúan como verdaderos órganos legislativos, apoyados en la globalización del derecho.

En los últimos veinte años se ha producido un desplazamiento de los centros de decisión internacional desde agencias e instituciones constituidas con un mínimo de respeto hacia ciertos criterios, si bien formales, de igualdad y democracia como las Naciones Unidas, hacia otras de naturaleza autoritaria y tecnocrática, que no tienen ni siquiera un compromiso formal con las reglas del juego democrático, que no son responsables ni imputables por las políticas que imponen –vía las famosas “condicionalidades” a los países que monitorean–, que sólo rinden cuenta ante los ejecutivos de sus propios gobiernos y que carecen en absoluto de agencias o procedimientos que posibiliten siquiera un mínimo control popular de las decisiones que allí se toman y que afectan la vida de millones de personas.

[...] Todo un conjunto de funciones que antes se encontraban

en manos de UNCTAD, OIT, Unesco y otras instituciones igualmente sospechosas de simpatías “tercermundistas”, fueron expropiadas por los organismos de Bretton-Woods. La política laboral la fijan ellas en lugar de la OIT; los temas educativos son también objeto de preferente atención y de eficaz monitoreo por el BM y ya no más por la Unesco; la problemática de la salud fue también en gran medida extraída de la OMS y puesta al cuidado del BM y el FMI, al igual que políticas sociales y previsionales donde ambas instituciones cooperan con la OMC en fijar parámetros de lo que debe hacerse en esas materias (Borón, 2002).

Las empresas transnacionales, estructuradas en distintos organismos internacionales, diseñan modelos y políticas financieras, productivas y comerciales y las imponen a los Estados, que han perdido su capacidad de ejercer control sobre sus propios procesos económicos. En la actualidad estas empresas pueden trasladar todos los factores de producción de un país a otro con máxima libertad. La capacidad para trasladar la producción de un país a otro debilita el poder negociador de cualquier gobierno simplemente transfiriendo fondos, de igual manera traslada el equilibrio de poder desde el Estado nacional al capital globalizado (Vila, 2002). En adelante, el modelo de mercado genera reorientación de la política económica, financiera, productiva y comercial, en los términos siguientes.

Sistema financiero

El *sistema financiero* busca equilibrio entre ingresos y gastos a partir de la disciplina fiscal que implica disminución del gasto público, incremento de impuestos mediante reforma tributaria, con exoneración de estos a inversionistas, y fijación de tasas de interés por el mercado. La libre fluidez del capital global demanda estabilidad macrofiscal de los Estados menos desarrollados para acelerar las inversiones hacia estos y garantizar el retorno del capital al punto de partida con pago de deuda externa. Así se reducen costos de inversión y se facilita la especulación financiera.

Al efecto se ha venido estructurando un conjunto de instituciones financieras internacionales que comprenden 8 organismos mundiales (entre los que se cuentan FMI, BM y BIRF), 43 bolsas de valores, 61 organizaciones regionales y 146 bancos centrales emisores vinculados por red. El sistema financiero, consolidado como red de convenios entre la banca pública y privada, constituye el marco principal de la política financiera de los Estados neoliberales, articulando los organismos internacionales, el Congreso de Estados Unidos, la Reserva Federal, altos

cargos de la administración y grupos de expertos. En el ámbito financiero nacional e internacional, los grupos de interés dominantes se asocian en redes complejas que articulan un conjunto de inversionistas nacionales y foráneos interesados en la movilidad de flujos financieros entre productores, comerciantes y consumidores.

La hegemonía del capital financiero en los ultraneoliberales años noventa impone el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que legaliza de facto los grandes oligopolios en los mercados, mientras la soberanía de los Estados nacionales queda relegada y subordinada a las imposiciones de las empresas (Borón, 2002). Los objetivos centrales del AMI son establecer un amplio marco multilateral para la inversión internacional con normas de alto nivel en materia de liberalización de regímenes de inversión y protección de inversiones con procedimientos efectivos de solución de diferencias. Este acuerdo concede a las multinacionales nuevos y extensos poderes, al tiempo que niega a los gobiernos el derecho a controlar la inversión extranjera en sus países.

Instrumentos de política financiera

El modelo financiero demanda a los gobiernos neoliberales de países en vías de desarrollo la racionalización de políticas en este campo, poniendo en práctica un conjunto de instrumentos que les permitirán su inserción en el mundo financiero. Para América Latina se indican los instrumentos siguientes:

Disciplina fiscal y reforma tributaria. Frente al ideal funcionamiento estatal sobre la base del equilibrio presupuestario constante y sostenido, los Estados latinoamericanos han tenido y tienen un déficit presupuestario crónico y sistemático. Las causas principales de este déficit fiscal son los altos intereses, pago de deuda con nuevos empréstitos, la ineficiencia administrativa, el clientelismo, la burocracia y, una vez más, la corrupción. Esta situación deficitaria permanente obliga a que los bancos centrales, bajo el control directo del Estado a través del gobierno, emitan en forma constante y sistemática “dinero inorgánico”, que acelera la inflación y hace más ricos a unos pocos y más pobres a las mayorías. La estabilidad monetaria es la ley de leyes de la economía de cualquier país. Por tanto, la expansión monetaria tiene que ser controlada, confiando autonomía a los bancos centrales e introduciendo virajes propios del proceso de privatización.

Priorizar el gasto público en educación y salud. Conlleva la eliminación de políticas sociales y de seguridad social en vivienda, salud, previsión, seguridad y defensa. Para ser competitivo se requiere adiestrar y readiestrar la mano y la “mente de obra”, un nuevo sistema educativo

que articule la educación primaria, secundaria y universitaria con la formación profesional y la investigación científico-tecnológica. Hay que redistribuir los gastos del Estado en materia educativa, dando prioridad a la educación básica y media, disminuyendo los gastos en la educación superior y, si es posible, privatizarla.

Tasas de interés determinadas por el mercado. Permiten el libre funcionamiento del mercado financiero y la plena libertad para que los capitales foráneos y la inversión extranjera puedan entrar y salir de los países sin restricción alguna.

Producción industrial

La mundialización de la economía se ha traducido en cambios significativos en la organización productiva, que explican el tránsito del modelo fordista hacia las distintas alternativas posfordistas, las cuales responden a las necesidades del proceso de acumulación de capital y a los profundos avances en la tecnología, productividad y contratación salarial de la mano de obra. La apertura de la inversión en la producción busca mejorar la productividad, la competencia y la flexibilización laboral que implica desempleo, bajos salarios, protección de la propiedad privada y privatización de las empresas estatales y de servicios públicos. La configuración institucional de la producción mundial gira en torno a organismos y empresas transnacionales de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, que regulan sus avances, lo cual consolida múltiples organizaciones empresariales, industriales, sindicales y sus proyecciones en los demás países del mundo.

La apertura a la inversión extranjera es la estrategia para liberar de restricciones y de dificultades a la circulación del capital productivo, tanto en el país como fuera de él. Toda empresa, toda industria, todo país que quiera progresar tiene que proyectarse y, al tiempo, “abrir sus fronteras” en el plano interno y en el de la competencia internacional.

Instrumentos de política productiva

El modelo de mercado demanda aplicación de esenciales instrumentos de política productiva:

Productividad y competitividad con el fin de adaptar las economías a la competencia internacional, lo que demanda la modernización del aparato productivo mediante los avances de la ciencia y la tecnología; la apertura a la competencia internacional con aceptación de sus reglas de juego, aunque empresas y empresarios débiles perezcan y los fuertes sobrevivan, crezcan y se desarrollen. Se supone que esto es bueno para los consumidores.

Flexibilización de las condiciones de trabajo con la eliminación de normas que restringen el funcionamiento del mercado de trabajo, así como los sindicatos. La nueva economía fundada en la competitividad exige cambios muy dinámicos del conjunto de normas laborales rígidas, contenidas en convenciones colectivas, pues este factor obstaculiza las posibilidades de ser competitivos como empresa y como país. Hay que flexibilizar las condiciones de trabajo dando elasticidad a normas reguladoras de las relaciones de trabajo para posibilitar la eficiencia y competitividad de las empresas.

Privatización y protección de la propiedad privada es la política privilegiada para reducir el tamaño del Estado. La privatización en su forma más radical es vender o transferir al sector privado empresas o servicios públicos. La privatización es una visión y una convicción: el Estado no debe cumplir ninguna función en el área económica, lo que supone, por supuesto, la protección estatal de la propiedad privada.

Expansión del comercio

En el comercio nacional e internacional, las políticas y el accionar público y privado ha de orientarse a lograr el libre comercio, el proceso de desregulación del mercado y la libre competencia en un mercado, paradójicamente, monopolizado. El modelo de comercio desarrollado por la OMC, el ALCA y el TLC cobra expresión en los convenios y tratados de comercio firmados entre las empresas transnacionales y los países pobres con mediación de sus Estados, y tiene la capacidad de determinar las políticas comerciales, turísticas y de consumo. Los cambios organizacionales del comercio giran en torno a modelos y principios forjados en las más variadas instituciones del comercio mundial, integradas por el GATT, la OMC, la Unión Europea, el TLC, el ALCA y, por supuesto, el Consenso de Washington.

La universalización del consumo exige el acceso al libre comercio aunque, como es de conocimiento general, ha habido una previa repartición del comercio entre las empresas transnacionales, que ha servido de principio efectivo para superar el modelo tradicional de mercado interno y favorecer, en últimas, su expansión a escala mundial.

Instrumentos de política comercial

El modelo de mercado exige la incorporación de eficaces instrumentos de política:

Políticas comerciales liberales. La soberanía del mercado tiene que existir no sólo en el ámbito nacional, sino en el internacional. El ideal neoliberal es llegar a una economía global de libre mercado. Como

medida transitoria, mientras éste no sea posible y ante la necesidad de competir, las economías nacionales se articulan en bloques, suscribiendo tratados de libre comercio.

Desregulación y libre mercado. Es la nueva forma del *l'aissez-faire*, *l'aissez-passer*, pero radicalizada. Hay un exceso de normas sociales: contrato colectivo, seguridad e higiene, protección social, que encarecen los productos e impiden la competitividad y la inserción en la globalización, lo que justifica su desregulación y cambio.

Tipos de cambio competitivos. Los recursos, las estrategias y el monitoreo constante de los mercados cambiarios se imponen para maximizar los beneficios de la empresa, celebrando alianzas con bancos corresponsales alrededor del mundo para ofrecer el tipo de cambio más competitivo y la gama completa de esquemas cambiarios. En suma, los actores de las finanzas, del comercio y de la producción, en sus más variados intereses, concurren en distintas configuraciones institucionales, en el foro científico de los economistas, de la producción y de las empresas multinacionales, en los cuales se cuestiona, debate y delibera sobre la ruptura de la dominación y las limitaciones del modelo de mercado, incluso abriendo vías para la construcción de modelos alternativos.

Enfoque secuencial global: el ciclo de política pública

Los cambios en el enfoque secuencial no se hacen esperar, modificando sustancialmente el ciclo de las políticas: selección de problemas en la agenda y decisiones de política global en manos de los países desarrollados y convenios de ejecución con los países de la periferia; adopción, adaptación y ejecución de la política pública a cargo de los países del tercer mundo; y ajustes permanentes para implementarla en las regiones y localidades. El clásico enfoque secuencial anglosajón en la globalización ha sido objeto de críticas en tres direcciones: está ligado teóricamente a una opción burocrática estatal, linealidad de sus fases y procesos, y está enmarcado en el espacio del Estado-nación.

En primer lugar, la política pública se encuentra ligada estrechamente a un marco conceptual que pone en primer plano la determinación de problemas públicos con un peso sin igual del proceso de toma de decisiones por el gobierno como actor central del proceso. En segundo lugar, la mirada mecánica de la relación entre el pasado, el presente y el futuro, que determinan fases mecánicas de identificación del problema, formulación de una solución o de una acción, toma de la decisión, aplicación de la acción y evaluación de los resultados (adaptado de Jones, 1970). En tercer lugar, la transnacionalización de las políticas públicas ha roto las fronteras de los antiguos Estados-nación. Por tanto, el ámbito de

las políticas son escenarios globalizados donde se cumple el proceso con la participación total o parcial de los Estados-nación, de los organismos internacionales y de las empresas transnacionales.

En la última década las etapas heurísticas han sido objeto de críticas devastadoras (Nakamura, 1987; Sabatier, 1991; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). No son una teoría causal ya que no identifican un sistema de conductores causales dentro de los cuales gobierna el proceso a través de etapas; la secuencia de etapas propuesta es a menudo descriptiva e inexacta; la asunción de un solo ciclo de la política centrado en la legislación simplifica el proceso, reduce lo múltiple dentro de un ciclo completo y desconoce múltiples niveles del gobierno; las etapas heurísticas son muy legalistas, van en diagonal de arriba hacia abajo, en la cual el foco está típicamente en el paso y la puesta en práctica de una parte de legislación importante.

Estas etapas tienen otras dimensiones en el mundo global:

Referenciales de la acción pública (países industrializados).

Identificación de problemas: límites a los flujos de capital, tecnológicos y mercantiles; actores e intereses: gobierno mundial, organismos internacionales, empresas transnacionales; y organización de las demandas: apertura económica.

Formulación de una solución o de una acción. Adecuación de criterios al modelo de mercado; elaboración de alternativas: negociaciones entre agentes desarrollados: gobierno mundial transnacional y supranacional, organismos internacionales, empresas transnacionales; formulación y diseño de política para el tercer mundo.

Política pública de acción. Coaliciones públicas del gobierno mundial, los organismos internacionales, empresas transnacionales con los gobiernos nacionales; legitimación social mediante la intervención de los medios de comunicación; toma de decisiones económicas condicionadas por parte de los países pobres.

Aplicación, implementación y ejecución (a cargo del gobierno nacional y local). Gestión de políticas públicas en dos direcciones: mediación nacional y ajuste local; distribución política de cargos y recursos públicos: contratación y transferencias; impacto político, económico y social: pérdida de capacidad para la toma de decisiones, pobreza y marginalidad social.

Evaluación de resultados por el gobierno mundial. Criterios de evaluación: Consenso de Washington; reajuste de la política pública global y reacciones de protesta y movilización popular.

Mediación en política económica: gobiernos neoliberales en Colombia (1990-2006)

En la proyección transnacional de la política pública, el modelo global de mercado ha servido de directriz y norte a la política económica, adoptada por los gobiernos neoliberales en Colombia (1990-2006).

La mediación realizada por los gobiernos neoliberales en estos 16 años en Colombia muestra su papel decisivo en la adopción y adaptación de la política económica global. Además revela la misión de ajuste permanente llevada a cabo por los gobiernos locales. La aceptación obligada o la imposición “negociada” de la política económica nacional pasa por la adopción de política financiera condicionada por el endeudamiento externo, la adaptación de la transferencia de tecnología como política productiva y la cesión del mercado interior a las empresas transnacionales. Los gobiernos neoliberales en Colombia han servido de mediadores en el cambio de orientación de la acción pública, del paradigma keynesiano al modelo de mercado, con relación a la articulación entre intereses públicos y privados, nacionales y globales y, ante todo, en los escenarios global-nacional y global-local. Hay que destacar su papel en la conformación e integración de grupos dominantes nacionales en organizaciones transnacionales o supranacionales.

Apertura económica. El dominio del mercado respecto del Estado demanda de manera prioritaria la *apertura económica*, escenario para insertar las economías nacionales en la economía capitalista global. Esto significa que el Estado debe eliminar proteccionismo, impuestos de importación, permisos, restricciones, cuotas de importación, subvenciones y estímulos a las exportaciones; fomentar la libre competencia fundada en la productividad y la suscripción de tratados de libre comercio en el ámbito nacional e internacional; asumir la competencia global y transitoria en bloques con la suscripción de tratados de libre comercio, como el TLC y el ALCA (Durán).

La apertura económica fue, desde el principio, el eje fundamental de la política económica de los gobiernos neoliberales del periodo. Es el pacto y el compromiso con la globalización neoliberal fueron traducidos más tarde en políticas de Estado. Basta señalar la importancia que tiene esta estrategia en los planes de desarrollo de estos gobiernos. En el plan de desarrollo “La Revolución Pacífica, 1990-1994”, el gobierno de César Gaviria puso en marcha cambios estructurales en torno a la apertura económica fomentando la competencia, la eficiencia y el estímulo a la inversión privada. “Fue el inicio de la transición del modelo

de desarrollo orientado ‘hacia adentro’ hacia un modelo de apertura e internacionalización de la economía” (Montenegro, 1991).

En el “Salto Social 1994-1998”, del presidente Samper, se afirma que

La apertura económica ha insertado al país en el dinámico proceso de globalización que experimenta la economía mundial en las últimas décadas. La participación en este proceso es una gran oportunidad para aprovechar las ventajas de la especialización productiva, de la transferencia de tecnología y de los flujos de capital. El gobierno no sólo mantendrá el proceso de apertura sino que lo consolidará a través de una más agresiva estrategia de internacionalización, que busque generar las bases de una competitividad estable a través de una política de ciencia y tecnología, de políticas sectoriales y de inversiones en capital humano e infraestructura.

En el plan “Cambio para Construir la Paz, 1998-2002”, el gobierno de Pastrana sostiene que

La premisa de insertar el aparato productivo colombiano en la economía mundial, responde en general al proceso de globalización de la economía y, en particular, a la necesidad del sector empresarial del país de alcanzar el nivel y desarrollo productivo que corresponda al de las empresas líderes en la economía mundial. En este sentido, se buscará no sólo competir con éxito en los diferentes mercados internacionales, sino también en el mercado doméstico que presenta una creciente penetración de productos y servicios importados.

En el plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006”, del presidente Uribe, se sostiene que

La política exterior continuará buscando una inserción positiva de Colombia en el concierto internacional, a través de la exposición de nuestra cultura y la promoción permanente de las políticas de gobierno. Teniendo en cuenta los retos que enfrenta hoy el país, la política exterior se armonizará con las prioridades de la política nacional, para contribuir a la efectiva solución de las mismas [...]. Para el logro de estos propósitos, se requiere una adecuada comprensión de la realidad colombiana por parte de la comunidad internacional, tanto en sus aspectos históricos como coyunturales.

Desde los años noventa este proyecto ha sido avalado por los grupos económicos del sector empresarial dominantes, constituidos por los “cuatro grandes” conglomerados económicos, cuyos intereses están ligados a la apertura e internacionalización de la economía, y no

precisamente por el sector que representa la industria nacional, la cual ha sido afectada por la apertura misma. La apertura económica también ha afectado al sector agrario, tanto al que produce para el consumo interno como para el externo. El caso más dramático es el del sector cafetero, el cual pasó de representar el 80% de las exportaciones del país en la década del cincuenta, a representar en 18% en la de los noventa (Misas, 1992).

El programa de apertura económica requiere el fortalecimiento de la infraestructura social. La modernización e internacionalización de la economía colombiana busca y requiere un aparato productivo eficiente con productos competitivos y recursos suficientemente móviles para ser utilizados en forma óptima. La competitividad de los productos depende, en parte, de la eficiencia interna de las empresas para transformar sus insumos con mejor productividad. El sistema de transporte representa aquí un papel trascendental. En consecuencia, para sacar adelante la apertura económica es necesario modernizar y adecuar la red de carreteras del país dentro del marco de la descentralización administrativa del Estado. Por tanto, es necesario reformar el marco institucional y contar con fuentes adicionales de financiación. Una vez creado el espacio de mercado, mediante la apertura económica como forma de acceder a los flujos de capitales, de bienes y servicios, los gobiernos neoliberales, fieles a los referenciales de la política económica del mercado global, coinciden en la formulación de las siguientes políticas y estrategias económicas.

Adopción de la política financiera y fiscal

La mediación de los gobiernos neoliberales es necesaria para que el sistema financiero, público y privado se articule a red global, regional y local, y opere mediando intereses nacionales y transnacionales, privilegiando el capital financiero sobre el productivo y reorientando los flujos de capital Norte-Sur. En el contexto del mercado, las finanzas adquieren un peso importante en la acción estatal, esencial al avance de las inversiones en la producción y el comercio. El mundo financiero crea el lenguaje del inversionista, de los deudores externos e internos, de los productores y comerciantes en el marco de la globalización de la riqueza y localización de la pobreza. Las políticas e instrumentos de política se combinan magistralmente con disciplina fiscal y reforma tributaria, expansión monetaria controlada y liberalización financiera.

Disciplina fiscal y reforma tributaria con el fin de lograr disminución del déficit fiscal y equilibrio presupuestal. Las políticas y estrategias se dirigen a eliminar gastos sociales del Estado, priorizar el gasto público en educación y salud, disminuir impuestos a las inversiones directas y

aumentar el IVA, disminuir la deuda interna y externa. La administración de Gaviria formuló nuevas políticas fiscales y tributarias que garantizaran equilibrio presupuestario constante y sostenido sin déficit crónico y sistemático. “Disminuir” o “minimizar” los impuestos a los ingresos directos y aumentar los impuestos al valor agregado, disminuir o eliminar gastos sociales del Estado.

Para la reducción del déficit fiscal y la disminución del “tamaño del Estado”, Ley 60 de 1993 fomenta la descentralización política, administrativa y fiscal, transfiriendo a los municipios funciones del gobierno central e incrementando su responsabilidad fiscal. Se propende del ahorro, crecimiento de la inversión pública y privada, y tasas de interés reguladas por el mercado.

Mercado de capitales. Por la Ley 45 de 1990 se busca aumentar la competencia en el sector financiero, permitiendo a intermediarios financieros que, a través de filiales, puedan ofrecer servicios distintos de las operaciones de crédito bancario. La Ley 488 de 1998 promueve la reforma tributaria ante desbalance fiscal. Se fomenta el ahorro doméstico a partir del manejo de las bonanzas cafetera y petrolera; ahorro y crecimiento económico, y creación de la misión para el desarrollo del mercado de capitales.

El acuerdo con el FMI (1999-2002) busca sostenibilidad fiscal a largo plazo, reestructuración y recuperación del sector financiero con la mayor flexibilidad cambiaria, reformas estructurales que aseguren ahorro e inversión, y reformas de las finanzas públicas y política arancelaria contra la competencia desleal y el contrabando. En el Plan Colombia se fortalecen los tratados de protección de las inversiones foráneas y las disposiciones de libre importación de la OMC. Se promueve la inversión extranjera hacia el sector exportador e “implantación de medidas para atraer la inversión extranjera y promover la expansión del comercio.”

La inversión deberá aumentar de 1,3% en 2003 a 5,6% en 2006 y, como porcentaje del PIB, de 15% al 16% entre 2003 y 2006. La recuperación de la inversión estará asociada a la recuperación del ahorro, sobre todo del ahorro privado, y el fortalecimiento de los fondos de garantías. La mayor actividad económica durante el cuatrienio de Uribe se origina en el sector privado. El ahorro generado por el sector privado está dirigido a la financiación de la inversión productiva; el ahorro público, a la inversión pública. El acuerdo con el FMI establece metas en las áreas fiscal (reducción del déficit), monetaria y externa, y un programa de ajuste para desacelerar el crecimiento del gasto público (restricciones al endeudamiento territorial y al sistema pensional).

Expansión monetaria controlada. El Banco de la República, para

obtener estabilidad monetaria, formula estrategias tendientes a acumular reservas internacionales para aminorar presiones sobre las tasas de cambio, evitar la emisión monetaria y la dolarización de la economía, manejar tasas de interés de intervención, controlar y reducir la inflación, mantener tipos de cambio competitivos, y evitar la disminución de los precios de la divisa en beneficio del sector exportador, motor de la economía.

La Ley 9 de 1991 reemplazó el estatuto cambiario de 1967 y, con fines de flexibilidad, mantuvo un mercado cambiario regulado y un mercado completamente libre. Otorgó al Banco de la República, como autoridad monetaria, gran autonomía para utilizar de manera amplia los instrumentos y el régimen del tipo de cambio necesario para ejercer sus actividades. La defensa de la tasa de cambio y reducción de la inflación a través del pacto social de productividad, precios y salarios (cuatrienio de Samper). La inflación muestra tendencia decreciente hasta llegar a una tasa de 3% en 2006, considerada como la meta a largo plazo por el Banco de la República.

Liberalización financiera. Permite el libre funcionamiento del mercado financiero. Las estrategias conducen a apertura a la inversión extranjera con desregulación del mercado financiero, tasas de interés determinadas por el mercado, libertad de entrada y salida de capitales e inversiones extranjeras, prevención de la fuga y el blanqueo de capitales, y control de la especulación financiera.

En el gobierno de Gaviria se llevaron a cabo desregulaciones y apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, lo que conlleva liberalización financiera, en especial, de los tipos de interés. El resultado ha sido el encarecimiento de la deuda externa y de los empréstitos internacionales. La Ley 35 de 1993 delimitó los mecanismos de intervención del Estado, estableció un marco de inspección y vigilancia, y avanzó hacia el esquema de banca múltiple.

Adaptación a la política productiva e industrial

La adaptación a la política productiva e industrial global demanda: incrementar la productividad y la competitividad con la modernización del aparato productivo, la flexibilización de las condiciones de trabajo y la generación de condiciones de producción y privatización.

Productividad y competitividad con el fin de adaptar las economías a la competencia internacional, lo que exige la modernización del aparato productivo mediante los avances de la ciencia y la tecnología; la apertura a la competencia internacional con aceptación de sus reglas de juego, es decir, luchando contra el proteccionismo industrial;

y estimular inversiones productivas en infraestructura y servicios públicos.

La actuación de los cuatro gobiernos neoliberales es semejante y complementaria en tres campos estratégicos: en el campo del avance de la ciencia y la tecnología, el gobierno de Gaviria reformó el sistema de ciencia y tecnología, fortaleciendo la capacidad nacional de creación de conocimiento y acercamiento de la universidad y los institutos de investigación al sector productivo; Samper formuló la Política Nacional de Ciencia y Tecnología con la creación del Consejo Nacional de Competitividad y una política activa de empleo; Pastrana apoyó el desarrollo científico y la innovación tecnológica, fomentó la competitividad y productividad empresarial, la microempresa, el financiamiento de actividades productivas, y la incorporación de prácticas ambientales; Uribe propuso el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT): promoción de la investigación, fortalecimiento de la capacidad institucional, innovación y desarrollo tecnológico, capacitación y desarrollo en áreas estratégicas, capacidad regional de ciencia y tecnología, y apropiación social de la ciencia y la tecnología, internacionalización.

En el campo de la apertura a la competencia internacional, Gaviria promovió inversión pública y privada en proyectos de adecuación de tierras para modernizar la producción agropecuaria y comprometer al sector productivo privado, al gobierno y a la ciudadanía en la conservación y recuperación de la base natural del país; Samper formuló una política de modernización industrial, agropecuaria y rural con un plan estratégico exportador; Pastrana buscó consolidar el modelo de apertura e internacionalización del sector industrial, asegurando crecimiento de las exportaciones manufactureras y la generación de empleo permanente; Uribe promueve la competitividad para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar el nivel de vida de la población, biotecnología, turismo, eficiencia de los mercados, acceso a las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, manejo social del campo: seguridad alimentaria.

Todos dan impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería: actividad petrolera, industria de hidrocarburos, desarrollo del sector minero, bienes y servicios ambientales, manejo integral del agua, ingresos y empleo verde, sostenibilidad ambiental de la producción nacional, planificación y administración eficiente del medio ambiente. En el campo de los estímulos a las inversiones productivas en infraestructura y servicios públicos, el gobierno de Gaviria estableció un plan vial

de la apertura con la readecuación férrea nacional; Samper concibió el desarrollo sostenible y la infraestructura para la competitividad, inversiones en transporte, telecomunicaciones energía, minería; Pastrana enfatizó en infraestructura, productividad regional (transporte aeronáutico y aeroportuario, férreo, puertos, fluvial, multimodal, urbano), las minas y energía (electricidad, gas, petróleo), las telecomunicaciones y el turismo. Uribe promovió construcción de infraestructura estratégica en transporte: carreteras, transporte urbano, subsector fluvial, ferroviario, aéreo, marítimo, servicios públicos domiciliarios, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico; participación privada.

Flexibilización de las condiciones de trabajo para reducir costos de la producción es conveniente: reforma del sistema pensional, reforma de la seguridad social, desarticulación de las convenciones colectivas y de la fuerza de los sindicatos. La Ley 50 de 1990 buscaba la flexibilización del mercado de trabajo, la cual significó para los trabajadores, entre otros aspectos, la reducción de beneficios y garantías laborales, la desaparición de los contratos a término indefinido y la parcial privatización del sistema de seguridad social.

La Ley 100 de 1993 comenzó la privatización del Sistema de Salud Pública en Colombia. La aplicación de esta política ha conducido a la quiebra de los hospitales. También han sido afectados los profesionales de la salud, las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), las regiones y la inmensa mayoría de la población.

Garantizar condiciones de la producción y de privatización para lograr la reproducción del capital. Estas son estrategias consideradas necesarias: protección a la propiedad privada y de los procesos de concentración de la riqueza, privatización y compra de empresas públicas y privadas por inversores extranjeros. Estos cuatro gobiernos neoliberales han llevado a cabo un gigantesco proceso de privatización que incluye la banca, los servicios públicos, las empresas públicas, la energía, las telecomunicaciones. No obstante, ni el déficit fiscal se ha reducido, ni la deuda pública ha bajado, como era de esperar.

Adopción de política de expansión comercial

Políticas comerciales liberales. Reina el libre juego de las fuerzas del mercado y acceso a diversos comercios. Estrategias que benefician este objetivo son bajos aranceles para importación y exportación de mercancías, convenios y tratados de comercio. El cuatrienio de Pastrana se propuso el fomento a las exportaciones, los procesos de integración regional, la promoción a la competencia en el mercado, y la simplificación y agilización de trámites de comercio exterior.

Desregulación del mercado Para obtener un mercado libre de barreras, las principales estrategias son desregulación del comercio, libre flujo de mercancías en todos los mercados y universalización del consumo. El gobierno de Uribe plantea la necesidad de la liberación comercial y el fomento a la promoción de exportaciones, así como recuperación de la demanda interna. El consumo privado crecerá a tasas levemente inferiores a las de la economía en conjunto.

Tipos de cambio competitivos para garantizar la libre competencia en el mercado. Las estrategias se traducen en cambio monetario equilibrado y aranceles adecuados. El gobierno de Uribe propuso negociar acuerdos internacionales que eliminen barreras al acceso, estimulen la inversión extranjera y faciliten la reasignación de recursos hacia actividades más productivas.

Integración comercial a la luz de la OMC, el ALCA, la CAN, el Mercado Común del Sur, Centro América y el Caribe, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la erradicación de la drogas; inversiones extranjeras; promoción de exportaciones agrícolas; sector cafetero, oferta exportable y desarrollo de una cultura exportadora; acelera la firma del tratado de libre comercio.

De manera paralela a la adopción y adaptación de la política económica por el gobierno nacional, se produce el proceso de ejecución e implementación de ésta, lo cual requiere los cambios y ajustes que deben producir los gobiernos locales para lograr su mejor ejecución. De esta forma se obtiene la vinculación masiva de la fuerza de trabajo a la producción de maquila y prestación de servicios; la importación de tecnología, en especial, en el comercio, los servicios y el consumo; y la participación marginal e informal en el estrecho mercado local.

Resultados y consecuencias económicas

Todo proyecto nacional resulta utópico ante la pérdida de soberanía, desindustrialización, falta de control sobre los recursos naturales, ruptura de la seguridad alimentaria y cesión del mercado interno a las transnacionales.

Las tendencias observadas en el periodo estudiado configuran una nueva estructura económica de mercado con capacidad explicativa de los resultados y consecuencias en los escenarios elegidos para el estudio, esto es, financieros, productivos y comerciales.

Escenario macroeconómico: sistema financiero

Los objetivos de política no se han conseguido. Esto genera resultados

contradictorios y consecuencias desfavorables para el desarrollo del país.

Déficit fiscal crónico, aumento del gasto público, reforma tributaria sin solución de continuidad, privatizaciones y crecimiento de la deuda externa. En primer lugar, el escenario macroeconómico presenta desequilibrio financiero y fiscal con crecimiento del gasto público, a pesar del incremento en los ingresos del Estado, provenientes de numerosas y gravosas reformas tributarias que nunca resuelven el problema fiscal. En segundo lugar, a pesar de la priorización del gasto público en seguridad, salud, educación, justicia y defensa, como lo exige el BM, el gasto continúa aumentando como instrumento necesario a la legitimación social de la acción estatal. En tercer lugar, las reformas tributarias permanentes, en promedio dos por gobierno, incrementan significativamente los ingresos del Estado, pero nunca han sido suficientes ni han podido resolver el problema del déficit fiscal permanente. En cuarto lugar, las privatizaciones masivas proporcionan mayores y nuevos espacios a la inversión extranjera directa, estimulada con la disminución de impuestos a las importaciones, que repercute en la reducción de los ingresos estatales. Las privatizaciones aumentan los precios de los servicios públicos e incrementan el desempleo. Aunque propician mayor inversión de las empresas transnacionales en infraestructura y servicios públicos, aumentan los peajes, los subsidios y las tarifas a favor de entes privados. En quinto lugar, endeudamiento externo creciente a través de empréstitos y créditos; el pago de la deuda externa y altas tasas de interés, que reflejan necesidad de garantizar el retorno del capital a su punto de partida; repatriación de ganancias de la inversión extranjera con desvío de los excedentes hacia actividades improductivas, especulativas, gasto militar y consumo elitista.

Control monetario y de las tasas de interés por el Banco de la República. Por un lado, el control monetario y de las tasas de interés se deja en manos del Banco de la República, encargado además de la fijación de estrategias para concurrir al mercado de capitales y promover el crecimiento de la inversión externa. En efecto, el Banco ha garantizado cierta estabilidad monetaria, cambiaria y de precios. No obstante, las altas tasas de interés de los mercados externos encarecen cada vez más la subsistencia y el nivel de vida de los trabajadores y de consumidores que se encadenan y esclavizan al capital financiero transnacional. Es el caso del crédito hipotecario y de consumo que opera en el mercado en beneficio de la banca y de las empresas transnacionales. Por otro lado, las reservas internacionales se convierten en recursos para asegurar y garantizar el pago de la deuda externa; es más, con ellas se paga deuda externa, manteniendo el límite óptimo de las reservas que debe garantizar

el país. Además, el Banco hace juegos especulativos de estas reservas internacionales.

Incremento de la inversión extranjera directa para suplir la falta de ahorro e inversión nacional en distintos sectores de las finanzas, la producción y el comercio. La creciente participación del sector privado en la economía, en especial, del sector externo, ha implicado desregulación de inversión extranjera directa (IED) y libertad de entrada y salida del capital en tres campos específicos:

El sector financiero. Aunque se fortalece para realizar transacciones productivas y comerciales sin restricción alguna, también se beneficia la especulación financiera, la dolarización de la economía, la fuga y el blanqueo de capitales en detrimento del desarrollo.

El sector productivo. La IED ha generado deterioro industrial, que cobra expresión en el proceso de desindustrialización que sufre el país al ser sustituida la industria por la importación indiscriminada de tecnología y de procesos industriales externos.

El sector comercial. La apertura indiscriminada de la IED permite su expansión inusitada, siendo visible la presencia de las empresas transnacionales en todos los espacios del mercado interno y su concurrencia entre otros, en los súper e hipermercados donde se mueve el consumidor.

En síntesis, el déficit fiscal ha sido permanente en la implementación del modelo de mercado y se ha convertido en instrumento eficaz de la acumulación y concentración de la riqueza, en contravía del compromiso social para la redistribución de la riqueza y disminución de la pobreza, con la consiguiente pérdida de legitimidad del sistema político. El enriquecimiento de una minoría de banqueros, de grandes empresarios y de grupos económicos dominantes se logra a costa del crecimiento de la pobreza y de la precariedad de la calidad de vida, es decir, con deterioro de los niveles de vida de la población del mundo periférico.

Estos elementos actúan negativamente en un polo de la economía mundial y contribuyen al reforzamiento de las desigualdades entre ricos y pobres al crecer la concentración de la propiedad, del capital y la tierra, lo cual limita la democracia económica, política y social. Estos fenómenos globales dinamizan la recolonización del tercer mundo desde los países del centro, cada vez más ricos. El proyecto tiene como base el pillaje de nuestros recursos financieros y la corrupción de las élites de poder en los países dependientes, cada vez, más transnacionalizadas.

Baste citar un ejemplo:

Triplicar la riqueza en dos años a favor de dos familias (pasando de 1.500 millones de dólares a 4.500) lo pueden presentar como una

proeza empresarial, pero lo que realmente expresa es la captura del Estado por parte de un grupo “empresarial”. Los que tienen capturado al Estado, los que pueden hacer una compraventa con una multinacional de cervezas disfrazándola como “fusión de empresas” para evadir 1.200 millones de dólares en impuestos son afortunados “empresarios”, son ricos y honrados, son ciudadanos sin pero. A ellos se les presume la honestidad, reciben honores del presidente Uribe Vélez, como la Cruz de Boyacá, y sus medios privados de comunicación los promueven como filántropos y mecenas. La banca privada, que sin hacer préstamos obtiene utilidades “billonarias” cada año. Los terratenientes que incrementaron sus posesiones a sangre y fuego con cerca de cuatro millones de hectáreas de donde fueron desalojados 3,6 millones de personas que hoy se encuentran en situación de desplazamiento forzado mendigando una ayuda humanitaria.

La pobreza hay que definirla como un problema de distribución que genera inequidad; la pobreza es funcional para que otros vivan con sus excesos. Superar la pobreza es una misión política de erradicar las condiciones desiguales en las que viven 44 millones de colombianos y de despojar de privilegios a propios y extraños que bajo la falsa consigna de generar empleo y atraer inversión consiguen ventajas fiscales y arrasan con los salarios y las prestaciones sociales de los pocos trabajadores que tiene Colombia (Rincón, 2006).

Resultados para la producción industrial

Los gobiernos neoliberales han propiciado en forma deliberada el desplazamiento de la industria como centro de la economía y, por tanto, la desindustrialización al restar importancia a la investigación, fomentando la transferencia indiscriminada de tecnología; manejo de la productividad y la competencia para el sector productivo, sin enfatizar en la industria; monopolización de sectores económicos estratégicos por la IED; reforma laboral, manejo del desempleo; y privatización de sectores de infraestructura y servicios públicos. Dentro de la dinámica actual del sistema capitalista, el proceso de desindustrialización y de terciarización parece constituir una de sus características básicas. Sin embargo, en los países desarrollados y en los de reciente industrialización, el proceso de terciarización ha sido dinámico, centrado alrededor de sectores con tecnología de punta que desarrollan eslabonamientos y relacionamientos con el resto de la economía, cada vez más modernos, tecnificados y productivos.

Infortunadamente, en el caso de Colombia el tipo de terciarización que ocurrió fue uno absolutamente pasivo y no productivo: los sectores

terciarios están ligados básicamente a la prestación de servicios financieros y de servicios de gobierno, algunos de ellos privatizados recientemente, y nuevos servicios en el área de las comunicaciones, los cuales no incorporan ni desarrollan tecnología ni posibilidades de modernización del sistema productivo e institucional (Garay, 1999). La apertura ha desindustrializado al país, afirma Gabriel Misas, mostrando los efectos devastadores sobre la industrialización en América Latina, lo mismo que el desplazamiento de la inversión hacia la producción de bienes no transables y la creciente desigualdad en la distribución del ingreso.

Los objetivos omisivos de política industrial han llevado a resultados contrarios al desarrollo industrial del país:

Negación de investigación científica y transferencia de tecnología. La debilidad de la industria abre amplio espacio a la monopolización que ejercen las empresas transnacionales en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, negando posibilidades a los países no industrializados, que se ven precisados a permitir la constante transferencia de tecnología. Esta situación ha convertido a Colombia, en uno de los países importadores de tecnología, sustituyendo –cuando no negando– sus avances científicos y tecnológicos.

Baja productividad y competitividad. Colombia no es competitiva. Serán necesarios muchos años de inversión constante en educación en todos los niveles, con desarrollo mayor en la investigación científica y tecnológica, para alcanzar los grados deseados de desarrollo tecnológico, modernización y mejoramiento del capital humano, si se piensa que mejorando la productividad se mejora la capacidad competitiva.

Monopolización de principales sectores económicos por la IED. La apertura indiscriminada a la inversión extranjera trajo consigo una tendencia al descenso de la inversión en sectores tradicionales de capital intensivo: siderurgia, minería, maquinaria y equipo de transporte, a favor de industrias ligadas al mercado interno: alimentación, bebidas, tabacos o papeles.

Flexibilización de las condiciones de trabajo y desempleo. Las reformas laborales y pensionales han desmejorado la estabilidad laboral con pérdida de empleos, sobre todo en el sector público, restando oportunidades de participación social. El desempleo creciente se ha convertido en una constante que deteriora las condiciones de vida y las oportunidades reales de acceso a la vida ciudadana.

Privatización de la producción, infraestructura y servicios públicos. Estos cuatro gobiernos neoliberales han adelantado un gigantesco proceso de privatización que incluye la banca, los servicios públicos, las

empresas públicas, la energía y las telecomunicaciones. No obstante, ni el déficit fiscal se ha reducido, ni la deuda pública ha bajado como era de esperar. A pesar de estos resultados, la economía presenta crecimiento económico moderado, como se explica en uno de los estudios realizados por la Universidad Nacional de Colombia:

La economía colombiana ha crecido pero lo ha hecho a un ritmo moderado. Los resultados podrían haber sido mejores. Y con esta afirmación no pretendemos desconocer el ciclo ascendente que se está presentando. Pero sí queremos insistir en que el contexto internacional y las condiciones de la *economía* nacional, han sido propicias para que el crecimiento fuera mayor. Estas oportunidades no se aprovecharon debidamente, y por ello los logros finalmente obtenidos son mediocres. El crecimiento de la economía colombiana ha sido muy inequitativo. Las ganancias de las empresas aumentaron más que los salarios, el sector financiero se concentró más, la distribución de la tierra empeoró, los impuestos son más regresivos, el pago de servicios públicos es más inequitativo, etc. Mientras tanto, el empleo apenas si crece por encima de la población. Y los costos laborales han disminuido en términos reales. La evolución de la industria manufacturera ha sido muy lenta. Su tasa de crecimiento es modesta. Además, al observar la dinámica de la manufactura, debe tenerse en cuenta que el valor del producto incluye los insumos, tanto importados como de origen nacional. La apertura que comenzó en los noventa ha dejado espacio para la consolidación de los sectores no transables. Los transables no han sido exitosos. Se han quedado rezagados. Este perfil de crecimiento sectorial no corresponde al de una economía competitiva (CID, 2004). La apertura económica no ha transformado la estructura productiva nacional a favor de una industria más competitiva.²

Consecuencias para el comercio

No existen situaciones de libre comercio. Las multinacionales se han repartido los mercados; el consumo masivo y la soberanía del consumidor no son posibles cuando más del 83% de la población vive en la pobreza; el principio de las ventajas comparativas no funciona en un contexto de alarmante desigualdad científica y tecnológica; existen enormes dificultades de desarrollo de la infraestructura, de los medios

2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID, Contraloría General de la República, *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*, 2006.

de transportes y de las comunicaciones para acelerar y expandir el comercio. El comercio presenta una serie de problemas estructurales: dificultades de acceso al mercado mundial por baja competitividad, déficit de la balanza de pagos, bajos aranceles a importaciones; cesión del mercado interno a las multinacionales, economía abierta sin regulación del comercio que multiplica el flujo mercantil; y restricciones a la libre competencia en el mercado por inestabilidad monetaria, desequilibrio fiscal y protección a mercados externos.

Los objetivos de política tampoco se han conseguido. Esto genera consecuencias desfavorables para el país:

Se mantienen las exportaciones de hidrocarburos y productos agrícolas con estancamiento y disminución de las exportaciones de bienes industriales. Aunque las exportaciones crecen, los objetivos de exportar productos manufacturados que desarrollen la industria se desvirtúan cuando, en últimas, prevalecen las exportaciones del sector primario, en especial la extracción de recursos naturales no renovables.

Eliminación o bajos aranceles a las importaciones de bienes y servicios incrementando el déficit fiscal. La eliminación general de aranceles no benefician los bienes de capital necesarios al desarrollo industrial, sino a los bienes producidos en el exterior, a las maquilas y la diversificación de productos de las empresas multinacionales para el comercio.

Libre juego comercial en beneficio de las multinacionales sin restricciones a la inversión y a los préstamos externos para la expansión del comercio. La expansión del comercio en manos de empresas transnacionales, respecto del mercado de capitales, de tecnologías, de bienes y servicios en el ámbito mundial, limita en forma decisiva el desarrollo endógeno de los sectores tradicionales.

Comercio autónomo global y soberanía del consumidor con restricción del mercado interno. Los tratados de libre comercio desarrollan el comercio internacional sin limitación alguna, restringiendo el significado del mercado interno que se desplaza o reduce sus oportunidades hasta que prácticamente desaparece. Además, el auge del sector terciario se ve interferido por el peso de las actividades informales.

Cambios competitivos desiguales. Dependencia comercial. La sujeción al principio de la competitividad en mercados previamente repartidos y monopolizados da paso a la filosofía económica fraccionada de la soberanía del consumidor, por las disparidades y desigualdades existentes en las sociedades pobres. La competencia es desigual: las empresas transnacionales se han repartido los mercados globales, mientras que a los países pobres se les ofrecen mercados de libre competencia en condiciones desventajosas.

Propiedad intelectual en el agro. Los derechos de propiedad intelectual (DPI) estimulan la innovación al proteger la actividad intelectual. Al mismo tiempo pueden limitarla e incluso auspiciar monopolios por demasiado tiempo cuando las condiciones de protección son muy rigurosas. En esencia, de lo que trata toda negociación es ceder parte del mercado interno a cambio de ganar parte del externo. Y la evaluación adecuada de sus resultados para el país se tiene que desprender fundamentalmente de la creación de nuevos empleos bien remunerados y estables, y de su impacto sobre la distribución de la riqueza y el equilibrio entre las regiones y sus diversas provincias rurales, más que sobre las cifras globales sobre crecimiento escueto del producto nacional y las exportaciones³.

En conclusión, los resultados y consecuencias presentan una situación en la que se niega todo proyecto nacional ante la pérdida de soberanía, deterioro de la industria y proceso de desindustrialización, pérdida de control sobre los recursos naturales, ruptura de la seguridad alimentaria de la población y cesión de espacios del mercado interno a las empresas transnacionales. En la economía de mercado, el país ha quedado al libre arbitrio del sector financiero mundial. La producción industrial ha declinado ante las inversiones extranjeras directas; la transferencia de tecnología ha inhibido la investigación y el desarrollo (I&D). En consecuencia, existe baja productividad y ausencia de innovación endógena; el monopolio del comercio está en manos de las multinacionales, en medio de la ironía de prevalencia del libre comercio. En el campo político, las decisiones del gobierno mundial, tomadas en representación de las multinacionales y orientadas al consumidor global, rompen la añorada soberanía de los pueblos modificando la organización política, que ahora depende del conjunto de relaciones internacionales del capital. En el campo social, las tendencias muestran crecimiento desmesurado de la pobreza, el desempleo, la informalidad, el desmonte de los movimientos sindicales y de organizaciones de los menos favorecidos con secuelas de judicialización, represión y persecución política.

Bibliografía

Borón, A. A. *Imperio & imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*, Buenos Aires, Clacso, mayo de 2002.

3. Introducción. Ministro Cano, Declaración de Doha convocada por la OMC, la reunión de Cancún, el ALCA, CAN-Mercosur, TLC.

- La estructura de la dominación mundial: de Bretton Woods al AMI*, Clacso, 2002.
- Bruno, J. (dir.). *Le tournant néo-libéral en Europe*, París, 1994.
- Declaración de Doha convocada por la OMC, la reunión de Cancún, el ALCA, CAN-Mercosur, TLC.
- Durán, V. M. *La reforma neoliberal de la administración pública*, capítulo VI: Estado Social de Derecho, Democracia y Participación, página web.
- Garay S., L. J. *Construcción de una nueva sociedad*, Bogotá, Tercer Mundo, 1999.
- Misas, G. “Algunos elementos para la construcción de una estrategia de desarrollo industrial”, en L. J. Garay (ed.), *Estrategia industrial e inserción internacional*, Bogotá, Fescol, 1992.
- Müller, P. “Vers une sociologie de l’action publique”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, Abril de 2000, pp. 189-207.
- Rincón, R. *Semana*, Medellín, marzo de 2006.
- Samir, A. “El recurso a las sanciones económicas y la guerra en el ‘Nuevo Orden Mundial’ en Alto a la OTAN. El proyecto imperialista neoliberal de la hegemonía de Estados Unidos, Conferencia Internacional, 1999.
- Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID, Contraloría General de la República. *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*, Bogotá, 2006.
- Vila, I. *Rebelión, crisis de la democracia representativa y contrapoder*, México, 2002.
- Williamson, J. *Consenso de Washington. Diez instrumentos de política*, 1990.