

# Capítulo veintitres

El neoliberalismo en la transición  
del gobierno estatal a la gobernanza  
financiera en Colombia





## Capítulo 23

# El neoliberalismo en la transición del gobierno estatal a la gobernanza financiera en Colombia

*Oscar I. Parra\**  
*Alejandra Cerón\*\**

### Introducción

La Constitución de 1991 representa una sofisticación jurídico-política del Estado colombiano en tanto reforma la institucionalidad para garantizar los derechos de los individuos y de las asociaciones. Sin embargo, esta nueva Constitución trajo consigo cambios fundamentales en lo relativo a la concepción y regulación de la economía nacional, dando prelación a la libre circulación del capital. Esta Constitución dio paso a la apertura económica y a un régimen de acumulación financierizado, en concordancia con las reformas estructurales promovidas desde las instituciones internacionales desde finales de siglo XX.

---

\* Estudiante de maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Sociólogo e Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: oparrac@unal.edu.co

\*\* Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Gestión de Organizaciones de la UQAC de Canadá. Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigadora. Correo electrónico: laceronr@unal.edu.co



La inmersión del Estado colombiano en el neoliberalismo requirió de una serie de reformas a su institucionalidad y a su normatividad para dar paso a la apertura económica, coincidente con los avances de la globalización de los mercados y de un discurso *universalizado* sobre la conquista de las democracias liberales. La falibilidad de los modelos estatistas permitió la entrada de una nueva experimentación en la regulación de los procesos económicos, financieros y comerciales. Sin embargo, este proceso de liberalización no significa necesariamente una desestatización; más bien, una refuncionalización del Estado. Por consiguiente, las reformas estructurales planteadas para avanzar en el proyecto neoliberal requieren de la desregulación selectiva del Estado hacia el mercado, mientras se fortalecen otras capacidades para la protección del capital y de la propiedad privada.

Para entender este proceso de refuncionalización del Estado se requiere de una teoría que aprehenda las relaciones sociales y de poder detrás de las formas institucionales que permiten la acumulación del capital. Para este caso, en este capítulo se hará una breve discusión en torno a la teoría de la regulación (*Théorie de la Régulation* en francés) como un enfoque apropiado para encontrar sentido y dirección a estas reformas estatales, que afectan a la economía como producción y flujos de capital, al igual que al gobierno y a las relaciones sociales.

En segundo lugar, es necesario revisar los eventos de las reformas neoliberales en Colombia, a la luz de la apertura del Estado a la globalización, y en el marco de la Constitución Política de 1991; sin dar por sentado que la globalización sea inherentemente neoliberal, sino que las condiciones propiciadas por el advenimiento de la globalización, en buena medida por la crisis de la deuda externa, fueron aprovechadas para reformar el Estado. Entonces, la pregunta central que se formula es ¿cómo aborda la teoría de la regulación a la globalización?

En tercer lugar, se desarrolla el debate en torno a la situación del Estado colombiano respecto a esta cuestión reflejando un cambio fundamental en el Estado desde un bloque social dominante y renovado que busca implantar un régimen de acumulación más especulativo que productivo. A pesar de que Colombia, durante las décadas de los ochenta y los noventa, enfrentó una fuerte animosidad en el campo político por cuenta del accionar de las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo, las reformas neoliberales y la inserción a la globalización no tuvieron mayor impedimento para avanzar dentro de la normatividad y de la institucionalidad estatal. De esta forma, se propone en el texto una explicación desde la teoría de la regulación para la refuncionalización del Estado colombiano haciendo alusión al inmanente capitalismo clientelista en la administración del poder durante los gobiernos de las últimas décadas.



### *Théorie de la Régulation como enfoque de interpretación*

La propuesta investigativa alrededor de la regulación surge a partir de la crítica a la teoría neoclásica de la economía, en especial a la presunción de la autorregulación del mercado y del desequilibrio. La regulación es un proyecto que confronta al marxismo ortodoxo; en contravía, reconoce la dinámica entre la permanencia y el cambio de los modos de producción, como síntomas estructurales de la crisis, más que como turbulencia en el crecimiento (Boyer, 2005).

Ahora, para llegar a dilucidaciones más precisas sobre la permanencia y las crisis de las relaciones económicas, Boyer y Saillard (2005) describen tres niveles de análisis: los modos de producción, los regímenes de acumulación y las formas institucionales/estructurales. Si bien tienen un origen marxista, para la teoría de la regulación, la relación entre los modos de producción capitalista y las formas de acumulación son complejos y variables, al igual que la dicotomía de estructura económica y superestructura jurídico-política, resulta ser insuficiente. El régimen de acumulación se encuentra en los patrones sociales y económicos que permiten la acumulación entre dos crisis estructurales. Para Boyer y Saillard, al dirigirse a los regímenes de acumulación se debe contemplar igualmente a las crisis, en curso y en potencia.

Las formas institucionales o estructurales buscan el origen de los patrones sociales y económicos en correspondencia con las relaciones sociales específicas de cada espacio y tiempo, lo cual implica una observación a las transformaciones sociales y de las jerarquías institucionales, en tanto ordenan los comportamientos de los actores sociales y económicos. En especial, estos patrones son observables en las relaciones normativas y discursivas presentes entre las instituciones y los actores, dado que en cada lugar de enunciación los valores percibidos y atribuidos varían: la relación trabajo-salario, las formas de competencia, los regímenes internacionales, las formas del Estado, y los regímenes fiscales y financieros (Boyer y Saillard, 2005).

Estos cambios fundamentales en las estructuras normativas y cognitivas de la economía requirieron de la entrada del Estado como agencia reguladora de los procesos sociales económicos. Incluso, si se tiene en cuenta el fetichismo de la mercancía del que hablaba Marx, el Estado va a regular ámbitos que pueden transgredir la frontera entre lo público y lo privado, en tanto se institucionaliza la mercantilización de la vida social. En especial, estos procesos estructurantes van a tener expansión con dos teorizaciones esenciales para todo el siglo XX: el desarrollo y el keynesianismo.

Los regímenes de acumulación durante casi todo el siglo XX, desde la primera posguerra hasta mediados de la década de los ochenta, siguieron la fórmula fordista de producción en masa. En este modelo, la regulación de los monopolios y de los mercados financieros pretendía el crecimiento de la productividad y de los salarios, incentivando



al consumo y a la inversión. La idea de una competencia regulada llevaría a soluciones tecnológicas que optimizarían el proceso productivo y renovarían los mercados. El desarrollo llegaría cuando las condiciones necesarias para esta competencia y esta innovación estuviesen desplegadas sobre los sistemas productivos; la industrialización de las manufacturas y de la agricultura serían importantes avances.

Un elemento para la discusión corresponde en principio con que la estructura del Estado les permita a los políticos transmitir sus ideas e influir sobre el proceso de decisión. Peter A. Hall (1989) se concentra en tres características principales de la estructura del Estado: la permeabilidad del servicio civil, la concentración del poder sobre el manejo de la macroeconomía y el poder del banco central sobre la política económica. La influencia que ejerce el experto sobre el juicio de los tomadores de decisiones parece ser sutil en tanto consejo, pero permanece como autoridad científica y académica. Entonces, su relevancia es importante para la gestión de la información y del conocimiento; el experto encuentra su nicho para afectar la estructura y empezar a transformarla paulatinamente de acuerdo con sus ideas de cambio. En este sentido, la intención de transformar las formas y las estructuras corresponden con intereses externos al proceso de decisión, los poderes que inquietan sobre las políticas repercuten sobre su dirección, en cuanto las dotan de ideas y de recursos. Sin embargo, Hall apunta hacia la independencia de las políticas fiscales y del gasto público, por eso la necesidad de un banco central fuerte para perseguir las políticas keynesianas. Por tanto, la exploración de las relaciones Estado-sociedad como redes de intermediación en lo que respecta a asignación de recursos y flujos de información.

Otro elemento complementario se refiere a la estructura discursiva que canaliza el entendimiento mutuo en la configuración y en los procesos institucionales. Claramente, esta contiene un grupo de conceptos predominantes que mantienen el orden de las cosas a manera de proyecto político. Los ideales acerca de la organización de la sociedad, del Estado y de la economía van a estar necesariamente mediados por los discursos políticos de los grupos en contienda, estos van a proveer a la institucionalidad de un lenguaje para el entendimiento y la acción colectiva. Hall (1989) pone el ejemplo del significado colectivo de *planear*, resaltando la divergencia de las asociaciones en diferentes sociedades porque tienen otros puntos de referencia alrededor del concepto. En este sentido, se debe distinguir en qué medida el keynesianismo significó la intervención del Estado en la economía, hasta dónde se permitió y cuándo se legitimó una y otra política.

En relación con los despliegues del desarrollo y del keynesianismo, el régimen de acumulación preponderante durante gran parte del siglo XX requirió de la intervención del Estado, tanto de su función reguladora como creativa. La influencia de estos conceptos en la formulación del Estado de bienestar es notable, más aún si se considera que los niveles y las expresiones de la regulación pretendieron fortalecer al capitalismo y hacer



más eficientes los procesos productivos (Hall, 1989). No obstante, se debe considerar que el establecimiento y la consolidación del Estado de bienestar no era generalizable a todos los países; los procesos de cambio político y económico necesitaron de estructuras de base y de la flexibilidad institucional para alterar las formas de hacer y de producir de la sociedad.

## La regulación, la globalización y el Estado

¿Qué queda del desarrollo y del keynesianismo en el nuevo régimen de acumulación? Para responder a este interrogante, resulta útil volver a los elementos de transformación del mercado propuestos por Daniel Bell (1978). En efecto, las secuelas nocivas del crecimiento económico sobre la naturaleza y el peso de la inflación mundial sobre la economía global ponen en tensión al régimen de acumulación. A la postre, las contradicciones y el cambio de valores enunciados por Bell, ahora en el siglo XXI se refuerzan con el fracaso del *socialismo real*, vigorizando el individualismo y la aparente independencia del individuo frente al Estado. La exacerbación de la libertad individual tiene un valor central en el establecimiento del régimen de acumulación actual.

En consecuencia, el keynesianismo encuentra una crisis estructural con la expansión internacional del neoliberalismo. El descrédito de la intervención del Estado privilegió a las alternativas liberalizadoras y desreguladoras. Las condiciones interpeladas desde Hall para el establecimiento del keynesianismo tienen un lugar muy limitado dentro del espectro político dado que la orientación del Estado ha propendido a la liberalización y a la privatización, al igual que el discurso político. Por otra parte, la vulnerabilidad de capas específicas de la sociedad requiere de la manutención de la seguridad mínima que pueda proveer el Estado, especialmente los servicios básicos o de primera necesidad, hechos que aceleran el proceso de refuncionalización del Estado.

Mediante el entendimiento de los procesos económicos y sociales que brinda la teoría de la regulación, es posible vislumbrar el cambio en el régimen de acumulación. Actualmente, los términos *posfordismo* o *sociedad posindustrial* tienen un uso y una relevancia importante en las discusiones académicas y políticas alrededor de la economía global (Beck, 1998). Tomando como ejemplos la deslocalización de la producción y el crecimiento de las empresas transnacionales, la transformación de la forma institucional del Estado es síntoma de una crisis estatal. Esto es observable en el fin del Estado de bienestar y de la Unión Soviética, al mismo tiempo que en las reformas de Deng Xiaoping en China. Y, finalmente, la función reguladora del Estado va a ser reformada con la implementación de los programas neoliberales promovidos por las instituciones financieras internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.



La dificultad de la regulación en la globalización es casi paradójica, cuando esta implica en el rubro económico una desinstitucionalización de los intercambios comerciales e incluso de las relaciones de producción. En las teorías de la globalización, algunos autores afirmarían la creciente desaparición del Estado ante la globalización tecnológica y la transnacionalización de la política; otros van a argumentar que la globalización es más bien una *glocalización*, “un proceso complejo que contiene una serie de contradicciones que aumentarían la estratificación global” (Beck, 1998, pp. 74-75). En especial, se enfrentan dos argumentos que implican al capitalismo global como sistema expansivo y a los intercambios políticos y culturales como procesos bidireccionales y complejos. Por tanto, mientras algunos procesos económicos y comunicativos traspasan y transgreden las lógicas tradicionales del Estado moderno, otros encuentros reafirman la localidad de sucesos globales, dando lugar a respuestas contradictorias a la desaparición del Estado.

Es más, la globalización podría anular y obviar algunos territorios en situación de desconexión económica y tecnológica; cuando se habla de las megaciudades, se busca afirmar la importancia global de algunas ciudades por sus intensos flujos migratorios, financieros, culturales, académicos, etc. (Sassen, 2000). La virtud y el problema de este planteamiento yacen en la problematización de la permanencia del control de la soberanía de los Estados y en la omisión de la transición de los regímenes de acumulación y de las formas institucionales, correspondientemente. El interrogante que emerge es: ¿realmente con la globalización hay un cambio fundamental en la relación capital-Estado?

La consistencia de una explicación sobre el papel del Estado no puede reducirse a la desintegración de la soberanía y del poder estatal. En tanto se aceleran los flujos de capital bursátil, el Estado se dirige a la constitución de normas e instituciones que permitan el desarrollo de una economía abierta. Si bien las míticas omnipresencia y omnipotencia del Estado moderno nunca existieron, actualmente se torna evidente su incapacidad para controlar cabalmente el poder político y los movimientos de la sociedad. La regulación contemporánea parece tener efectos culturales subrepticios, forzando a la normalización de nuevos modos de producción deslocalizados, de regímenes de acumulación posfordistas y financierizados, y de formas institucionales eminentemente utilitarias, instrumentales e individualistas.

La regulación pasaría a tener una naturaleza distinta, las relaciones que mantiene el Estado con el mercado no solamente son más distantes, sino que el comportamiento del Estado va a ser gobernado por el capital global. Sin embargo, este régimen de acumulación requiere de la permanencia del Estado como estructura externa y reguladora, aun cuando la política se planifica alrededor de los intereses privados. Según Egidio Miotti (2018), la transición del régimen de acumulación presenta un cambio fundamental de la regulación del Estado, del compromiso capital-trabajo al capital-consumo. De hecho, Miotti va a describir cómo en la globalización de finales de siglo XX va



a suceder el “renacimiento” de las finanzas internacionales; el mercado financiero se va a convertir en la institución central del nuevo régimen de acumulación. En consecuencia, el autor va a afirmar la consolidación de un régimen financierizado, en el que el consumo pasa a financiarse con el endeudamiento, no se satisface con el salario. Esto solamente va a suceder con la reaparición del crédito privado internacional en los países subdesarrollados, a través de la apertura al capital internacional, la desregulación de la banca, la privatización de empresas públicas y la liberalización financiera. Hay una lógica fundamental explicada por Miotti para el cambio de régimen de acumulación que permitirá comprender a continuación la dirección de los modos de producción y de algunas formas institucionales:

Mientras que durante el régimen fordista era la lógica de la creación de valor la que dominaba, en el modelo financierizado la lógica dominante es la anticipación de la riqueza futura medida por el mercado de valores. Esta lógica es la que desencadena el proceso de producción. De esta manera, las expectativas y la confianza en las finanzas son centrales en las condiciones de estabilidad de un régimen de este tipo. (p. 84)

### **Regulación y apertura económica en Colombia**

Para la teoría de la regulación, las crisis tienen un valor definitivo en la construcción de las condiciones para el fin y el origen del régimen de acumulación (Boyer, 2005). Específicamente, para la transición al régimen de acumulación financierizado en la década de los ochenta, la crisis del petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el paso del régimen cambiario fijo al flotante, al igual que la crisis sintomática del Estado de bienestar, son hitos fundamentales para la transformación en la concepción de la regulación. Se entiende que el Estado debe ser reducido para que el desarrollo siga el curso del crecimiento y de la expansión global; esta medida aseguraría la acumulación del capital aun cuando la mayoría del mundo subdesarrollado estaba sumido en la crisis de la deuda externa.

Con la consolidación del mercado financiero como nuevo motor de la actividad económica, ha aumentado la vulnerabilidad de las economías nacionales: la interconexión de los mercados internacionales tiene altas repercusiones sobre la propagación de las crisis; la creación de los instrumentos de gestión del riesgo ha multiplicado esa fragilidad. La institución bancaria adquiere una relevancia central y sus crisis son de bastante gravedad en tanto afecta el funcionamiento del sistema monetario.

Michel Aglietta (2016) afirma que la desreglamentación bancaria de los años ochenta expuso a los bancos en todo el mundo, en especial debido a una gestión inefi-



ciente de los riesgos por parte de los banqueros. De hecho, esto motivó a la adopción de la Ley FDICIA (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act) en 1991, con el fin de supervisar la gerencia adecuada de los riesgos por parte de los banqueros. De esta forma, al detectar un banco frágil, se le conduce correctivamente hacia el aumento de sus fondos o a su reestructuración para que no quiebren. Por otro lado, el endeudamiento en dólares en países subdesarrollados va a ser de las razones más importantes de vulnerabilidad, con posibilidad de una doble crisis crediticia y de cambio, desembocando en la propagación de la crisis de la deuda:

Cuando el endeudamiento en divisas a corto plazo excede las reservas de cambio del país, las tasas de interés aumentan sobre la deuda externa. El riesgo soberano se deteriora, además del de los agentes privados, conllevando a un deterioro de la calificación del riesgo país. Cuando la pérdida de confianza se instala, la especulación sobre el cambio puede desencadenarse en cualquier momento. Ella arrastra un retiro brutal de los capitales extranjeros a corto término, lo cual precipita la crisis bancaria, que en retorno agrava la especulación sobre el cambio. (Aglietta, 2016, p. 267, traducción propia).

La apertura neoliberal que se dio en Colombia, precisamente en el contexto de la implementación de la Constitución Política de 1991, trajo consigo el aumento de la exposición de los sistemas financieros y bancarios a los riesgos, al mismo tiempo que incrementó su rentabilidad. Sin embargo, en el escenario de la región de América Latina, el cambio de régimen de acumulación no sería totalmente financierizado porque converge con prácticas anteriores a las reformas estructurales y con modos de producción precarizados, poco industrializados y altamente dependientes de la explotación de recursos naturales. En consecuencia, sucede la *hibridación parcial* entre los regímenes de acumulación financierizado y rentístico, entre la financiación del consumo y la apropiación de las rentas de la explotación de los recursos naturales. Después de las reformas estructurales, la región propendió a la configuración de un sistema patrimonial en tanto tiene la necesidad de generar riqueza a través del consumo de bienes durables e inmuebles, desde el endeudamiento con los bancos (Miotti, 2018).

En Colombia, después de los cuatro periodos del Frente Nacional, durante la presidencia de Alfonso López Michelsen (1974-1978), justificada en la alta inflación y en el déficit público, avanzó hacia una política monetarista: de ajuste y estabilización mediante una reforma tributaria y financiera. A finales de 1976 empieza el aumento de divisas por la bonanza cafetera y la exportación de marihuana; la abundancia de dólares produjo un superávit de divisas y una subida de la inflación (Kalmanovitz, 2007). En este momento el monetarismo llega al país, al igual que el neoliberalismo, a través de intelectuales de Fedesarrollo, la Universidad de los Andes, la Asociación Bancaria y el Banco de la República, los cuales fueron estudiantes de la Universidad de Chicago y otras instituciones estadounidenses. El monetarismo buscaba aplicar cinco principios esenciales:



la liberación de las responsabilidades sociales del capital; los mercados deben ser libres de la regulación estatal; las consecuencias negativas de la economía son el resultado de errores monetarios; la circulación monetaria debe privilegiar la intermediación privada con créditos públicos; y la economía debe apuntar al mercado internacional. Los seguidores del monetarismo estaban convencidos de que traerían el desarrollo del capitalismo y habían logrado permear dentro del bloque social dominante, especialmente por su promesa antiinflacionaria y estabilizadora (Kalmanovitz, 2007).

Por el contrario, las políticas monetaristas llevarían a la crisis de la industria y del crédito; las altas tasas de inflación solamente favorecieron a los pocos exportadores e importadores, mientras que los productores locales agrícolas y manufactureros tuvieron fuertes choques en su productividad y competitividad. Comenzando la década de los ochenta, en Colombia se iba a empezar la exploración de los hidrocarburos para su exportación, al igual que el mercado financiero comenzaba a liberalizarse: el sistema aumenta la captación de ahorros, rentas y activos de empresas; incrementan las inversiones e intercambios crediticios ampliando los medios de pago; el Estado ya no gasta tanto, ni tributa a los ricos porque obtiene préstamos de fuentes privadas de capital. La inestabilidad del cambio y la precariedad estructural de la producción agrícola conducen inevitablemente a la inflación, después los créditos flexibles y los déficits públicos la agravan. En consecuencia, la extensión del crédito privado para las empresas se convierte en una gran fuente de liquidez, con importantes afectaciones en los valores de las acciones en el mercado financiero debido a que la carga tributaria recaía sobre el accionista y los dividendos eran muy bajos (Kalmanovitz, 2007).

Si se tiene en cuenta que el monetarismo y el neoliberalismo poseen una influencia exterior desde algunos centros de pensamiento estadounidenses y desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el convencimiento de los principios y el seguimiento de pautas imperativas para la formulación de las políticas económica y comercial va a procurar alinear las reformas institucionales a los lineamientos internacionales condensados en el Consenso de Washington. Los principios propuestos en este consenso son:

- 1) la estabilidad macroeconómica mediante el control del déficit fiscal, 2) reformas tributarias para incrementar el ingreso mediante los impuestos, 3) tasas competitivas de cambio para promover las exportaciones, 4) acción estatal como complemento del mercado, 5) liberalización del comercio, 6) privatización de las empresas estatales, 7) desregulación de los mercados laboral y de capitales, 8) supervisión bancaria, 9) garantías al derecho de propiedad incluido el intelectual, y 10) la apertura al capital extranjero y el establecimiento de condiciones de igualdad con los capitales nacionales. (Torres del Río, 2010, p. 304)



Es claro que, con la deuda externa en estado crítico, con la inflación y con los problemas estructurales de la productividad, las ideas tentadoras del crecimiento desmesurado convencieron al bloque social dominante de financierizar el régimen de acumulación y de refuncionalizar al Estado porque estas reformas implican el aumento de flujos de capital y la disminución de la supervisión de la sociedad sobre el capital y el trabajo. Durante la década de los ochenta, la crisis económica colombiana se caracterizó por: un déficit comercial externo y de balanza de pagos, incluso el servicio de la deuda externa requirió de la mitad de las exportaciones; el debilitamiento estructural de la industria ante el simultáneo decrecimiento de la productividad y de la demanda; el dramático aumento de la dependencia del capital financiero para el sostenimiento de las empresas superó el 70 %, incrementando su sensibilidad a la variación de tasas de interés y la concentración de liquidez en los intermediarios financieros; y el déficit fiscal con la recesión financiera se deterioró por el estancamiento de la tributación y por el aumento del gasto público para compensar la falta de demanda externa (Kalmanovitz, 2007). Ante este escenario, la preocupación de las élites económicas urgió al Estado colombiano a profundizar en algunas reformas neoliberales dentro y fuera de la Constitución de 1991.

En 1986, la recuperación económica empezó a surtir efecto con un aumento moderado de la productividad industrial, de la financiación extranjera y la reducción de impuestos. Ya empezando la década de los noventa, se pregona “la economía va bien, el país va mal”; las condiciones recuperadas de la economía preparaban el camino hacia la apertura (Bonilla, 2006). En la transición entre los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria (1990-1994), con la violencia política y la traída por el narcotráfico, se iba a encontrar optimismo en la Asamblea Nacional Constituyente. Finalmente, en la Constitución Política de Colombia de 1991 se juntaron concepciones del Consenso de Washington con otras de corte socialdemócratas. En consecuencia, la carta magna va a generar unas contradicciones importantes entre el modelo económico y el modelo político, especialmente en lo que respecta al papel del Estado, al mismo tiempo, como garante del equilibrio económico y de los derechos sociales (Misas, 2002). Aquí se observa cómo el Estado se encuentra en una encrucijada entre la relación capital-trabajo y la diada capital-consumo porque efectivamente el Estado desde la Constitución se plantea como Estado de derecho, con las características de un Estado moderno en la separación de poderes, en la participación popular y en la defensa de la legalidad. La contradicción se plantea cuando el monetarismo y el neoliberalismo buscan la reducción del Estado por la parte del capital-trabajo, pero con la del capital-consumo exigen un Estado vigilante de la estabilidad del sistema financiero.

La apertura con las normas establecidas por fuera del proceso constituyente tomó más fuerza que otros movimientos ideológicos y políticos impulsados desde la Asamblea. Dentro de las reformas planteadas se incluían: “a) un programa de apertu-



ra, b) una política de competitividad, c) la seguridad social, d) la independencia de la política monetaria, e) el financiamiento del Estado, f) la organización territorial y la descentralización, y g) la reestructuración del aparato estatal” (Bonilla, 2006, p. 426). El gobierno de Gaviria y los siguientes mostraron su posición favorable hacia las reformas neoliberales, explícitamente en las siguientes leyes: la Ley 50 de 1990 sobre la flexibilización laboral, la Ley Marco de 1992 sobre la internacionalización de la economía y el aumento de la participación del sector privado, la Ley 100 de 1993 sobre la seguridad social y la Ley 142 de 1994 sobre los servicios públicos (Torres del Río, 2010). Por tanto, la apertura entendida como la reinserción neoliberal a la economía internacional es una concepción inadecuada e incompleta; la apertura no es desestatización, las instituciones van a adquirir la flexibilidad suficiente para permitir que el capital sea responsabilidad directa del individuo, sin aparente intermediación de la sociedad en el proceso de acumulación.

El bloque social dominante de Colombia en las décadas que presenciaron la transición del régimen de acumulación, entre los ochenta y noventa, sufrió una conmoción fuerte debido a las renovaciones en las actividades económicas para la exportación. Las empresas consolidadas bajo el régimen de la Industrialización por la Sustitución de Importaciones fueron subsidiadas y beneficiadas por el Estado; en la crisis del modelo, estas mismas empresas necesitaron de la redefinición del Estado para conseguir su crecimiento:

De la demanda por la construcción de infraestructuras estáticas (de Estado) para la prestación de los servicios públicos, que facilitarían los procesos de acumulación de capital, se pasó a demandar la privatización de esas estructuras, de forma tal que se permitiera la valorización de capitales privados en sectores de alta rentabilidad potencial, hasta el momento manejados por el Estado con criterios diferentes. (Misas, 2002, p. 240)

Un cambio central en la estructura económica es la pérdida de participación del café como producto insignia de Colombia para la exportación. En el cambio de régimen de acumulación, se va a observar también la conformación de grupos económicos que concentrarían actividades de producción y de inversiones de capital diversificadas (Misas, 2002); esta presencia aumentaría la acumulación del capital a través de la eliminación de la competencia y del acaparamiento de los segmentos del mercado. Fue a través de la sustitución de importaciones y de la expansión de la burocracia estatal que sucedió la emergencia de las clases medias; en el régimen de acumulación financierizado, las clases medias van a desplazarse hacia el sector privado (grupos económicos y empresas transnacionales), en tanto adquieren una escolarización más especializada y tienen afinidad ideológica con la apertura neoliberal, especialmente con la reducción del Estado en la provisión de servicios públicos, de infraestructura, de educación y de salud, mientras no confían en la impartición de justicia y de seguridad (Misas, 2002).



En efecto, las nuevas clases medias centran su confianza en el neoliberalismo desde la valoración del mérito como forma institucional, en tanto la apertura a la economía global les da posibilidades novedosas de trabajo y de consumo.

Por el lado del cambio en la burguesía, se entiende como una fractura del poder económico. Cuando la apertura y la adaptación de las reformas monetaristas y neoliberales comienzan a repercutir en los modos y en las relaciones de producción, los grupos económicos y las empresas transnacionales comienzan a desplazar, e incluso a absorber a las empresas medianas y pequeñas. Al considerar las condiciones cambiarias y fiscales de la economía colombiana para la crisis de los ochenta y la paulatina recuperación de los noventa, los costos de producción, de comercialización y de exportación solamente son asumidos con eficiencia por quienes poseen el capital suficiente para competir y crecer en el mercado liberalizado, con tasas de cambio y de interés desreguladas. Allí también van a tener una injerencia importante los procesos de privatización de los servicios públicos y la consecuente inversión de capitales extranjeros; las instituciones financieras tendrán una fuerte relevancia en los ahorros y en las pensiones, pero, más aún, su participación en las inversiones en obras de infraestructura física o en la explotación de recursos naturales, ahora el petróleo y la minería, van a tener consecuencias sobre la especulación de la producción. La concentración de poder infraestructural de los grupos económicos y de los inversionistas internacionales cambiará completamente al bloque social dominante; una pequeña burguesía industrial tendrá lugares marginales dentro de la producción, mientras otra burguesía tendrá incluso contacto directo (*lobby*) con el campo del poder político para negociar las políticas económicas y la planificación del desarrollo:

El bloque hegemónico es cada vez menos capaz de afirmarse como burguesía coherente, fraccionándose cada vez, según intereses particulares y específicos, cuya expresión es una proliferación de gremios, que dan lugar a que las formas de regulación propias de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones vayan perdiendo eficacia y el Estado se vea obligado a desarrollar complejas reglamentaciones para poder conciliar los intereses de las diferentes facciones. La yuxtaposición de intereses parciales y las tensiones que se generan en el interior de las clases dominantes hacen que la acción política de los gremios en la crisis no pueda concretarse en una cohesión y movilización de actores sociales que dé lugar a cambios en las cimas del Gobierno. (Misas, 2002, p. 250)

En tanto el bloque social dominante se fractura por la acumulación exacerbada de la riqueza y por la falta de regulación frente a la monopolización de los modos de



producción, además del aumento del control de las formas *simbólicas* institucionales a través de los medios privados de comunicación, la representación política de los intereses económicos tiene una preeminencia sobre los motivos ideológicos; quienes se oponían a la apertura eran aquellos empresarios que se servían de la intervención del Estado y ahora deben encontrar alianzas dentro de los funcionarios públicos y de otros capitalistas para sobrevivir. Junto con la descomposición de los sindicatos y las disoluciones *forzadas* de las oposiciones al poder hegemónico, la conformidad de las clases medias con el neoliberalismo, la falta de liderazgo político y transaccional entre el poder político con el económico profundizará un fenómeno que no es nuevo en Colombia, pero que ha tenido efectos homogeneizantes sobre las ideologías políticas en el poder: el clientelismo.

Francisco Leal y Andrés Dávila (1994) exploran el fenómeno en Colombia desde el patronazgo o caciquismo al clientelismo moderno. Aquel corresponde a formas de compensación por la precariedad de las condiciones de vida en los sistemas precapitalistas, y este encuentra relaciones similares en escenarios de vulnerabilidad social que persisten en la actualidad, pero el Estado tiene más protagonismo. Estos autores insisten en que la caracterización del clientelismo requiere necesariamente de ir hacia el análisis de las estructuras sociales que evocan este relacionamiento. Ahora, si en lo que ellos describen como atavismo del clientelismo actual, permanecen antiguas formas de relación social, no se puede describir la relación clientelar del Estado sino como conservadora. En última, el clientelismo refleja un conservadurismo social sistémico. Por otra parte, el clientelismo contemporáneo tiene en cuenta que el Estado es la institución reguladora de los procesos económicos. En consecuencia, la relación del proceso de elección democrática con los intereses económicos privados demuestra cómo el clientelismo es una noción eminentemente estatal, es decir, del poder político para regular los procesos de planificación de la economía. Sin embargo, tanto el bipartidismo como el narcotráfico van a estar relacionados íntimamente con la modernización del fenómeno clientelista (Leal y Dávila, 1994).

La transición del régimen de acumulación en las dos últimas décadas del siglo XX permite vislumbrar la metamorfosis del clientelismo regulado por el Estado hacia un clientelismo regulado por el capital especulativo. En los regímenes anteriores, la élite política en el bipartidismo eran latifundistas y comerciantes principalmente, hombres que tenían legitimidad por su arraigo de clase y por su prestigio de familia. El cacicazgo/patronazgo ejercido tenía lugar en las relaciones regionalistas entre el campesinado y los terratenientes, o en pequeñas urbes donde también se coordinaban los modos de producción con el electorado. En contraste, el clientelismo actual retrotrae las relaciones tradicionales de dominación, pero ahora el líder político se adscribe al funcionamiento y a la racionalidad burocrática del intercambio de favores. El origen social no tiene la mis-



ma carga ideológica para la aceptación que antes, pero mantiene una identificación con el electorado; el político debe seguir las reglas del juego para ascender en la burocracia y para adquirir nuevas fuentes del poder político. Leal y Dávila (1994) concretamente arguyen que la sociedad asistió y sustenta la configuración de un sistema político clientelista, alimentado por las relaciones mercantiles intraestatales y fundamentado en una jerarquía de lealtades.

¿Qué papel juega el clientelismo en el régimen de acumulación *híbrido* en Colombia? El clientelismo podría entenderse como forma institucional parcialmente legitimada en la sociedad colombiana, la cual trae así mismo una desconfianza generalizada a los procesos burocráticos y a los juegos de poder mantenidos entre el sistema político y los grupos económicos y las empresas transnacionales (Leal y Dávila, 1994); esta encrucijada para la sociedad parece ineludible en tanto el Estado se mantiene como estructura externa a los procesos sociales. El entramado clientelar resigna al electorado a tolerar la inmanente corrupción de la regulación en tanto se entiende una equivalencia del poder político con el poder económico y una normalización de la excesiva desigualdad en la acumulación.

La refuncionalización del Estado bajo el nuevo régimen de acumulación profundiza las relaciones clientelares porque independiza los flujos económicos del control de la sociedad. Por eso, las reformas al trabajo afectan directamente la conformación de los sindicatos y los derechos laborales (salarios, horas extra, seguridad social); la regulación del trabajo pasa a manos de la demanda del mercado laboral y la regulación de la regulación está pragmáticamente en la tutela. Ahora, en la contratación pública la regulación es prácticamente inexistente, en tanto no hay independencia del poder político en las licitaciones, ni en el manejo de los presupuestos. A través de las nuevas competencias y actitudes del Estado hacia el capital financiero, la acumulación agudiza la desigualdad del ingreso y de la propiedad a niveles históricamente desconocidos. De hecho, los efectos de la liberalización y de la financierización del régimen de acumulación ya han tenido efectos observables sobre las estructuras socioeconómicas colombianas:

Una economía de nuevos negocios controlados por las multinacionales y los grupos económicos vinculada a los circuitos de la globalización capitalista y dirigida a atender aquellos segmentos del mercado interno con mayor capacidad de ingreso; otra –la de las actividades industriales y agrícolas debilitadas– dedicada a atender aquellos nichos del mercado que comprenden a las capas medias empobrecidas, a los obreros y empleados; y por último, una economía que puede ser vista como un sector terciario: la del “re-busque”, en pleno florecimiento. (Estrada, 2004, pp. 205-206)



## Conclusiones

El caso colombiano pone de manifiesto la relación subrepticia entre la regulación y el clientelismo. Si la regulación pretende asegurar el funcionamiento del sistema económico y la acumulación del capital, entonces el Estado como encargado, requiere de conocer e interactuar con los actores económicos para asegurar una producción competitiva o para cuidar la estabilidad del sistema financiero, de acuerdo con el régimen de acumulación en vigencia. De cualquier forma, los intereses del capital privado ingresan necesariamente a los movimientos regulatorios del Estado, cualquiera que sea su finalidad. Es válido, entonces, hacer una pregunta provocativa y compleja que no se pretende responder aquí: ¿Es el capitalismo inherentemente clientelista?

Estas transformaciones conllevaron una fuerte desarticulación de las potencialidades y de las funciones del Estado colombiano, subsumiendo la soberanía y la gobernabilidad a las dinámicas de negociación con el capital privado, de origen nacional y extranjero. En este sentido, la Constitución terminó el discurso de la globalización económica a través de la inserción en la economía global, exigiendo simultáneamente al Estado su desregulación y pérdida de garantías jurídicas. Desde este escrito se encuentra una correspondencia de la Constitución de 1991 con las reformas neoliberales globales para la refuncionalización del Estado, a la luz de la Teoría de la Regulación, principalmente considerando los cambios en el régimen de acumulación que favorecen la gobernanza financiera.

Al observar los flujos y las dinámicas intrusivas de la globalización financiera sobre las políticas y los modos de producción de los países denominados subdesarrollados, la implantación del pensamiento tecnocrático ha sido fundamental para fortalecer las relaciones de dependencia con el crédito externo. Al entrar en un régimen financierizado, le es obligatoria a la sociedad la aceptación de formas institucionales que privilegien el endeudamiento para mantener el consumo o para cumplir con los parámetros de la *disciplina fiscal*. Es decir, que las élites políticas, que regulan el funcionamiento de la economía al interior de su Estado, corresponden *in crescendo* con los lineamientos de organización y de regulación impuestos por el capital extranjero de las empresas transnacionales y de otros Estados, a través de las instituciones financieras internacionales.

Si el Estado regula de manera funcional para la acumulación, termina acoplando ambas exigencias, de los grupos económicos nacionales y de la inversión extranjera, a sus políticas, a sus normativas y a sus instituciones. En Colombia, después de la apertura llevada a cabo en los gobiernos de Barco y Gaviria, materializada en la Constitución Política de 1991, y en especial con las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Álvaro Uribe (2002-2010), se realizaron nuevas reformas fiscales para profundizar el régimen de financierización, dentro de las que se encuentran: reformas pensionales,



reforma a la descentralización, privatizaciones para reducir el Estado, reformas de “responsabilidad fiscal” para controlar el gasto público, liberalización de los precios y reducción de la deuda pública (Bonilla, 2006, p. 442). Es claro que el régimen, acompañado de las reformas estructurales neoliberales, ha conducido a una acumulación eficiente del capital, pero la concentración de beneficios no ha favorecido al modo de producción, ni a la estructura social. Los procesos productivos no son más eficientes, al mismo tiempo que no hay reinversión de los excedentes en la productividad; la intermediación del sector bancario en la reproducción del capital no fortalece a la economía nacional porque no coadyuva a la distribución de la riqueza, ni al desarrollo en general de la sociedad. Se puede decir que el objetivo de este régimen de acumulación es mantener los índices de inflación y de deuda externa estables; los resultados después de más de 30 años de apertura son una creciente desindustrialización de Colombia y, subsecuentemente, una inserción incompleta a la división internacional del trabajo, debido a una dependencia de las rentas de la extracción del petróleo y de la minería.

## Referencias

- Aglietta, M. (2016). *La Monnaie : entre dettes et souveraineté*. Odile Jacob
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ediciones Paidós.
- Bell, D. (1978). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Basic Books.
- Bonilla, R. (2006). La reforma económica: una apertura concentradora. En F. Leal (Ed), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (pp. 423-450). Editorial Norma.
- Boyer, R. (2005). The origins of regulation theory. En R. Boyer y Y. Saillard (Eds.), *Régulation Theory: the state of the art* (pp. 13-20). Routledge.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (2005). A summary of regulation theory. En R. Boyer y Y. Saillard (Eds.), *Régulation Theory: the state of the art* (pp. 36-44). Routledge.
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Ediciones Aurora.
- Hall, P. (1989). Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. En P. Hall (Ed). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (pp. 361-392). Princeton University Press.
- Kalmanovitz, S. (2007). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Grupo Editorial Norma.
- Leal, F. y Dávila, A. (1994). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores.



- Miotti, E. (2018). “¿Existe un régimen de acumulación financierizado en América Latina? Un análisis desde la escuela de la regulación”. En M. Abeles, E. Pérez y S. Valdecantos (Eds.), *Estudios sobre Financierización en América Latina* (pp. 69–94). CEPAL.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Ediciones Antropos.
- Sassen, S. (2000). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Torres del Río, C. (2010). *Colombia siglo XX: desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

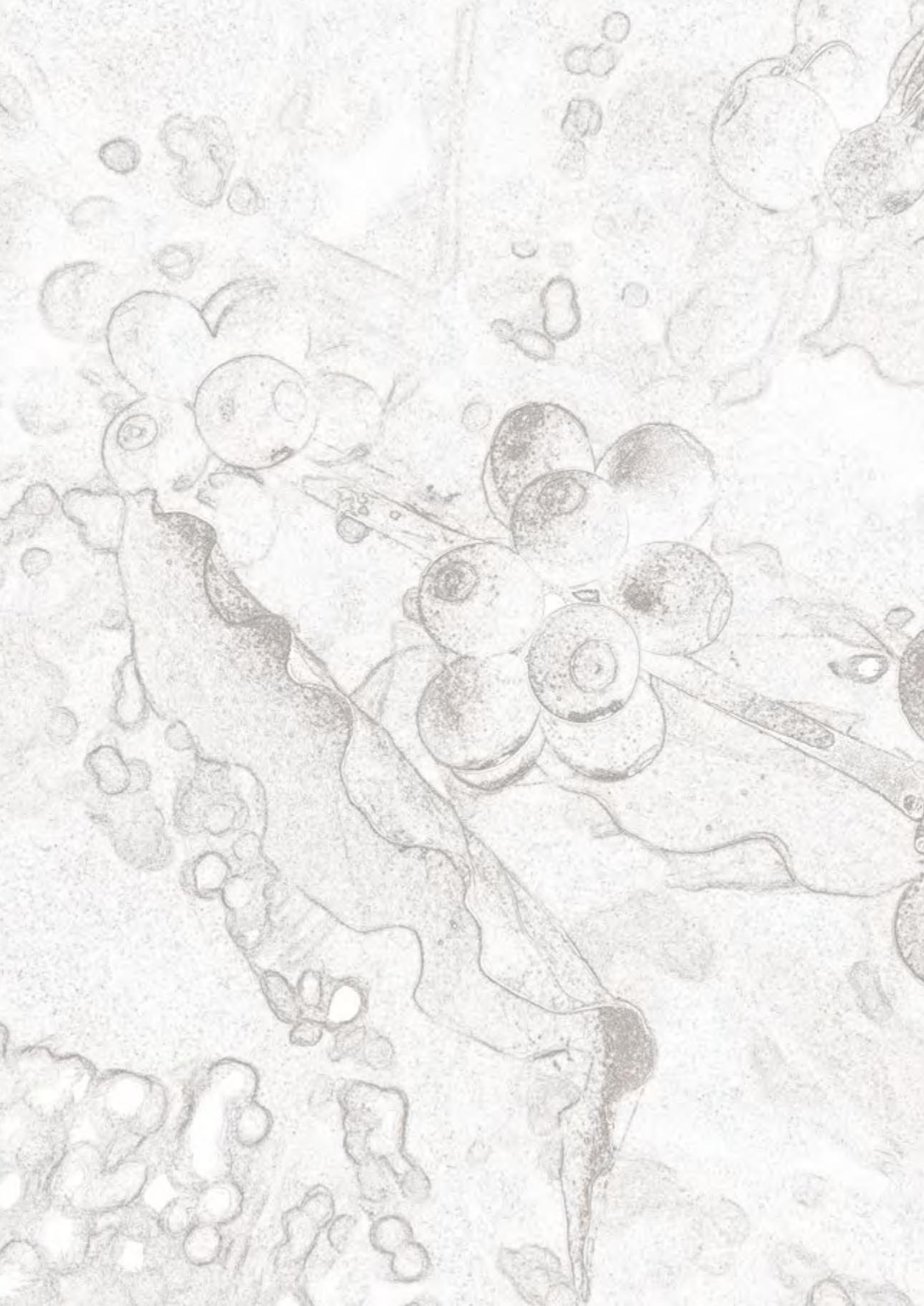




Foto: <https://www.freepik.es>