

**TENSIONES CONSTITUCIONALES, NEOLIBERALISMO Y DERECHOS SOCIALES  
EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1991**

**DAVY ANDRÉS MEJÍA PAZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
ABOGADO**



**UNIVERSIDAD DE LA COSTA  
DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE DERECHO  
BARRANQUILLA-ATLÁNTICO  
2020**

**TENSIONES CONSTITUCIONALES, NEOLIBERALISMO Y DERECHOS SOCIALES  
EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1991**

**DAVY ANDRÉS MEJÍA PAZ**

**Asesora:**

**PAOLA MARGARITA CARVAJAL MUÑOZ**

**Cotutor:**

**BELIÑA HERRERA**

**UNIVERSIDAD DE LA COSTA  
DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE DERECHO  
BARRANQUILLA-ATLÁNTICO  
2020**

**Dedicatoria**

*A mamá, y su risa como bandera.*

*A las grandes crisis, donde el corazón se curte.*

*A los fogoneros y la nobleza de juntar latidos de  
nueva democracia para Colombia.*

*Al amor y la amistad, por dejar de ser para ser más*

.

*A ustedes, mi anclaje eterno a la vida, estas líneas.*

### Agradecimientos

El presente trabajo de grado constituye la finalización de la primera parte de mis análisis y comentarios sobre los aspectos económicos, políticos y jurídicos que dieron sustento al proceso constituyente de 1991 y determinaron las tensiones existentes en el articulado vigente.

En ese sentido, mi gratitud se extiende a un grupo importante de docentes entre quienes destacan: el Dr. Jassir Álvarez, director de la estructuración del anteproyecto de investigación, cuya rigurosidad académica fue determinante para delimitar las ideas expresadas en este texto. Así mismo a la Dra. Paola Carvajal, asesora durante la etapa de revisión del informe final.

Igualmente, al equipo del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CDI), en cabeza de su director, Dr. Milton Arrieta. Eternamente retendrá mi memoria toda la generosidad, paciencia y deferencia recibida durante este camino. También ofrezco mi reconocimiento y gratitud a los profesores y personal administrativo del programa de Derecho de la Universidad de la Costa.

Por último, los planteamientos centrales de esta disertación no habrían sido posibles de establecer sin la formación e insumos para el debate recibidos por los grandes referentes de militancia y compañeros de esta larga marcha por transformar a Colombia, insustituibles al momento de escudriñar las contradicciones de las relaciones económicas del mundo actual.

A todos, ¡Gracias!

### Resumen

Tensiones constitucionales, neoliberalismo y derechos sociales en el proceso constituyente de 1991, es un documento cuya pretensión es describir la naturaleza de las tensiones incorporadas en el seno del articulado constitucional aprobado en 1991. En consecuencia, el presente texto repasa las concepciones teóricas que sustentaron la superestructura jurídica actual, las fuerzas políticas que participaron en su proceso y determinaron las contradicciones entre las dos grandes concepciones sobre las cuales se inspiraron. Y, en esa dirección, un análisis de los puntos de ruptura entre el neoliberalismo como programa económico y los derechos sociales como reivindicación democrática del articulado constitucional.

*Palabras clave:* Neoliberalismo, Derechos Sociales, Apertura, Constituyente, Globalización

**Abstract**

Constitutional tensions, neoliberalism and social rights in the constitutional process of 1991, is a document whose aim is to describe the nature of the tensions incorporated within the constitutional articles approved in 1991. Consequently, this text reviews the theoretical conceptions that supported the current legal superstructure, the political forces that participated in its process and determined the contradictions between the two great conceptions on which they were inspired. And, in that direction, an analysis of the breaking points between neoliberalism as an economic program and social rights, as a democratic claim of the constitutional articles.

***Keywords:*** Neoliberalism, Social Rights, Openness, Constituent, Globalization

**Contenido**

|  |    |
|--|----|
| Listado de Tablas .....  | 11 |
| Abreviaturas .....   | 12 |
| Introducción .....   | 13 |
| 1. Planteamiento del Problema .....  | 14 |
| 1.1. Formulación del problema .....  | 15 |
| 2. Objetivos.....  | 16 |
| 2.1. General: .....  | 16 |
| 2.2. Específicos: .....  | 16 |
| 3. Justificación .....   | 16 |
| 4. Delimitación .....  | 18 |
| 5. Antecedentes de Investigación .....   | 19 |
| 6. Marco Teórico .....   | 20 |
| 6.1. Colombia y el Mundo a Finales del Siglo XX .....                                  | 20 |
| 6.1.1. <i>Tres Cimientos de los Cambios Económicos</i> .....                           | 20 |
| 6.1.2. <i>Década Perdida</i> .....   | 21 |
| 6.1.3. <i>Crisis Económica Norteamericana</i> .....                                    | 23 |
| 6.1.4. <i>Consecuencias de la Caída del Muro de Berlín</i> .....                       | 25 |
| 6.1.5. <i>América Latina, Campo de Experimentación de la Ofensiva Neoliberal</i> ..... | 27 |
| 6.1.6. <i>Aparición de la Apertura Económica en el Debate Nacional</i> .....           | 28 |

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 6.1.7.   | <i>Cambios Jurídicos y su Relación con la Globalización</i> .....                   | 30 |
| 6.2.     | Antecedentes Históricos del Proceso de Reforma Constitucional de 1991 .....         | 31 |
| 6.2.1.   | <i>Intentos Fallidos de Reforma Constitucional</i> .....                            | 31 |
| 6.2.2.   | <i>Séptima Papeleta y la Teoría del Hecho Político</i> .....                        | 32 |
| 6.2.3.   | <i>La Legalidad los Mata</i> .....  | 34 |
| 6.2.4.   | <i>ANC, El mito del Consenso Popular</i> .....                                      | 37 |
| 6.2.5.   | <i>La Constitución de la Apertura Económica</i> .....                               | 37 |
| 6.3.     | Bienvenidos al Futuro, los Alcances del Revolcón .....                              | 39 |
| 6.3.1.   | <i>Nuevo Pacto Social por la Apertura Democrática, Modernización y la Paz</i> ..... | 39 |
| 6.3.2.   | <i>Superestructura de la Globalización Neoliberal</i> .....                         | 43 |
| 6.3.3.   | <i>Aproximación a la naturaleza económica de la constitución</i> .....              | 46 |
| 6.3.3.1. | <i>Tesis de la prelación del Estado Social de Derecho</i> .....                     | 46 |
| 6.3.3.2. | <i>Tesis de la Neutralidad Ideológica</i> .....                                     | 47 |
| 6.3.3.3. | <i>Tesis de la prelación del neoliberalismo</i> .....                               | 48 |
| 6.4.     | Dos Ideas Contrapuestas .....   | 49 |
| 6.5.     | Recetario Neoliberal .....  | 49 |
| 6.5.1.   | <i>Los Albores de la Ofensiva del Libre Comercio</i> .....                          | 49 |
| 6.5.2.   | <i>Consenso de Washington</i> .....   | 51 |
| 6.5.3.   | <i>Concepto y Caracterización del Neoliberalismo</i> .....                          | 52 |
| 6.5.4.   | <i>El Estado y el Derecho en el Orden Neoliberal.</i> .....                         | 53 |



|        |   |    |
|--------|---|----|
| 6.5.5. | <i>Crítica a los DESC y la Justicia Social</i> .....                          | 53 |
| 6.6.   | Doctrina de los Derechos Sociales .....                                       | 56 |
| 6.6.1. | <i>Modelos de Estado y los DESC</i> .....                                     | 56 |
| 6.6.2. | <i>Fundamentos Legales</i> .....  | 57 |
| 6.6.3. | <i>Definiciones y Alcances de los Derechos Prestacionales</i> .....           | 57 |
| 6.6.4. | <i>El Enfoque de Derechos, Herramienta Para la Garantía de los DESC</i> ..... | 59 |
| 6.6.5. | <i>La Justicia Social Como Obstáculo Para el Proyecto Neoliberal</i> .....    | 59 |
| 7.     | Tensiones entre el recetario Neoliberal y los DESC en la carta del 91 .....   | 61 |
| 7.1.   | Incorporación del Bloque Neoliberal .....                                     | 62 |
| 7.2.   | Incorporación del Bloque Garantista.....                                      | 68 |
| 7.3.   | Desarrollo Legal del Neoliberalismo .....                                     | 71 |
| 8.     | Impactos del Modelo Neoliberal en los DESC.....                               | 77 |
| 8.1.   | Educación Superior .....  | 77 |
| 8.1.1. | <i>Caracterización de la Educación Superior</i> .....                         | 77 |
| 8.1.2. | <i>Subsidio a la Demanda: Eje de la Política Educativa</i> .....              | 79 |
| 8.1.3. | <i>Icetex Y El Papel de la Banca Internacional</i> .....                      | 80 |
| 8.1.4. | <i>Asfixia Presupuestal de las Universidades Publicas</i> .....               | 81 |
| 8.1.5. | <i>Relación entre Educación y Desarrollo Humano</i> .....                     | 83 |
| 8.2.   | Salud.....  | 84 |
| 8.2.1. | <i>Aspectos Preliminares del Régimen de Salud</i> .....                       | 84 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 8.2.2. | <i>Intermediación Financiera y las EPS.</i>                  | 86  |
| 8.2.3. | <i>Derechos y Mercancías, el Caso de la Ley 100.</i>         | 86  |
| 8.2.4. | <i>Privatizaciones y Cultura de la Corrupción.</i>           | 88  |
| 8.2.5. | <i>Radiografía de la Crisis de la Salud.</i>                 | 90  |
| 8.3.   | Regla Fiscal, el Entierro de La Constitución Doctrinaria     | 91  |
| 8.4.   | La acción de Tutela, Termómetro de la Crisis Social Nacional | 94  |
| 9.     | Marco Legal  | 97  |
| 10.    | Metodología Completa   | 99  |
| 11.    | Conclusiones   | 100 |
| 12.    | Recomendaciones  | 102 |
|        | Referencias  | 104 |

**Listado de Tablas**

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1 Bloque de Normas Neoliberal.....  | 63 |
| Tabla 2 Bloque de Normas Garantista ..... | 68 |
| Tabla 3 Desarrollo Legal Neoliberal.....  | 72 |

**Abreviaturas**

|                |   |
|----------------|---|
| <b>ANC:</b>    | Asamblea Nacional Constituyente                                   |
| <b>BM:</b>     | Banco Mundial   |
| <b>BNG:</b>    | Bloque Normas Garantista  |
| <b>BNN:</b>    | Bloque Normas Neoliberal  |
| <b>CEPAL:</b>  | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                |
| <b>CP:</b>     | Constitución Política   |
| <b>DD. HH:</b> | Derechos Humanos  |
| <b>DESC:</b>   | Derechos Económicos, Sociales y Culturales                        |
| <b>EPS:</b>    | Entidad Promotora de Salud  |
| <b>FMI:</b>    | Fondo Monetario Internacional                                     |
| <b>IES:</b>    | Instituciones de Educación superior                               |
| <b>IPC:</b>    | Índice de Precios al Consumidor                                   |
| <b>OMC:</b>    | Organización Mundial del Comercio                                 |
| <b>OMS:</b>    | Organización Mundial de la Salud                                  |
| <b>PAE:</b>    | Planes de Ajuste Estructural                                      |
| <b>PIDESC:</b> | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| <b>SUE:</b>    | Sistema Universitario Estatal                                     |
| <b>TLC:</b>    | Tratado de Libre Comercio   |

## Introducción

Fundamentalmente, los acercamientos a la naturaleza filosófica que inspiró el proceso constituyente de 1991 se encuentran marcados por una actitud de inobservancia de los lineamientos de tipo económico que moldearon lo allí consagrado. De manera sistemática se resalta la idea atinente a que el diseño de la carta magna representó el momento cúlpe de la evolución jurídica nacional, y en ese sentido, la tesis del garantismo social constitucional ha venido imponiéndose durante su periodo de vigencia. Especialmente en el mundo del derecho.

En contravía, el curso de los acontecimientos históricos pone de presente otros elementos que, aunque no tan conocidos en el debate, deberían constituir el núcleo central de cualquier valoración que de estos se pretenda hacer. La constitución de 1991 trae incorporada una serie de contradicciones sobre las que poca reflexión existe. Estas pueden vislumbrarse en el papel de los grandes poderes financieros en las modificaciones a las superestructuras nacionales, el rol del Estado en la política económica, y la forma en cómo se deben garantizar los derechos, enfoque principal a dilucidar en esta investigación.

En aras de abordar los criterios anteriores, este trabajo se desarrolla en cuatro partes. Inicialmente, se realizará una aproximación a los acontecimientos económicos y políticos que sacudieron a Colombia e influyeron en los contenidos de la carta política de 1991. Así mismo, dada la naturaleza de los debates acerca de los elementos definatorios del articulado, se detallan las dos concepciones que reflejan las tensiones en su seno, neoliberalismo y DESC. En igual sentido, se describe su proceso de incorporación al ordenamiento jurídico. Reflejando una mayor preponderancia del BNN, tanto al interior de la CP, como en su desarrollo legal posterior. Y, por último, establece algunos impactos de la tensión en cuestión, a partir de una valoración de los derechos a la Educación Superior y la Salud.

## 1. Planteamiento del Problema

El proceso constituyente que tuvo lugar en Colombia en 1990-1991 no sucedió en un contexto histórico cualquiera. Los tiempos que dieron origen a la carta política vigente se enmarcan dentro de una feroz disputa de los grandes poderes internacionales por economías y áreas de especial interés para desplegar sus negocios. Era una época de auge por todo el orbe y con principal énfasis en América Latina de la entonces afamada “globalización neoliberal”.

En ese sentido, la nueva superestructura próxima a erigirse sobre la base de la nación, debía acoplarse a la oleada de imposiciones que a nivel mundial lanzaban las principales potencias y con beneplácito aceptaban sus intermediarios criollos. Sin embargo, ante la difícil situación de orden interno que atravesaba el país, esa nueva pretensión de reformas profundas en el diseño institucional y económico, implicó que un número importante de sectores, a nombre de la superación de la violencia política derivada del frente nacional, un profundo agotamiento institucional, la desigualdad y la estrechez de la democracia colombiana, participaran de la creación de un acuerdo fundamental para superar los males que arrastraba el país desde mitad del siglo XX. Una suerte de elemento legitimador de un proceso que desde el inicio tuvo otro fin.

Lo anteriormente expuesto, permite esbozar que tanto el establecimiento, como sectores denominados “alternativos” coincidieron en la idea que no había nada de mayor peso jurídico y político que un nuevo “pacto social”, materializado en una Constitución Política, para absorber esas exigencias del nuevo orden mundial que se configuraba. En consecuencia, un minucioso e integral análisis del articulado aprobado tras varios meses de discusión de la proclamada ANC, permite identificar con claridad que las disposiciones que se contemplaron allí, obedecían a posiciones con orígenes teóricos que, en lo formal y práctico se excluyen en sus finalidades.

Lo dicho hasta aquí supone que, por una parte, el proceso correspondió a los intentos de sectores ligados a la política tradicional colombiana de dotar de rango constitucional, a partir de la denominada “constitución económica”, los aspectos centrales del recetario del libre comercio. Es decir, lo relativo a la lógica del capitalismo en su fase monopolista, la conversión de los derechos sociales en mercancías, y las privatizaciones, entre otras medidas importantes de tipo económico y normativo.

En dirección contraria, utilizando una especie de “hoja de parra”, los sectores mayoritarios en la ANC, lograron cautivar la ingenuidad de un importante contingente de voces alternativas que participaron allí, tras la estipulación formal de garantías sociales (DESC), algunos mecanismos de participación ciudadana, un amplio catálogo de libertades individuales e instituciones democráticas como la tutela, entre otros. Este elemento permitió ocultar la naturaleza abiertamente regresiva del nuevo modelo que orientaría el rumbo de las decisiones fundamentales de la vida nacional a futuro.

Entre tanto, adquiere mucha mayor fuerza la idea que al interior del texto constitucional subsisten al tiempo concepciones teóricas que dotan ideológicamente ese cuerpo normativo de una naturaleza de tipo dual. Dada las características en las que se afincan los fines políticos y económicos del neoliberalismo y los DESC, estos se anteponen con toda vehemencia. En razón de lo anteriormente descrito podríamos establecer:

### **1.1. Formulación del problema**

¿Cuáles son las tensiones entre el Neoliberalismo y los DESC en el seno del texto constitucional de 1991?

## 2. Objetivos

### 2.1. General:

Analizar las tensiones producidas entre el modelo económico neoliberal y la garantía de los DESC al interior del texto constitucional de 1991.

### 2.2. Específicos:

Identificar las concepciones jurídicas, políticas y económicas que sustentaron ideológicamente el proceso constituyente de 1991.

Comparar los presupuestos teóricos fundamentales del modelo neoliberal y la garantía de los DESC.

Describir la incorporación normativa del modelo neoliberal en la constitución de 1991 y sus impactos en la garantía de los DESC, tomando como ejemplo los principales desarrollos legales y materiales de los derechos a la Educación Superior y la Salud.

## 3. Justificación

Empezaré por considerar que en la academia colombiana y en especial al interior del ámbito jurídico, abordar de manera crítica el debate acerca del proceso constituyente de 1991 y su relación con el modelo de apertura neoliberal, implica en cierto sentido nadar contra corriente. A tal situación ha llegado la consolidación del relato oficial de este importante acontecimiento de la historia política, que aún hoy, tras varias décadas de pésimos resultados de las orientaciones allí establecidas, existe una especie de pensamiento único en relación a la valoración sumamente positiva que de esta se tiene en el país.

Al respecto, en palabras de muchos dirigentes políticos, académicos, juristas y docentes, se lanza de manera entusiasta el planteamiento relativo a que las estipulaciones de nuestra CP la convierten en la más garantista y completa del mundo. Para el caso de esta disposición



normativa, es muy limitado el acervo teórico y académico que se circunscribe a analizar los cimientos económicos que sustentaron su desarrollo y aprobación. Algo semejante ocurre con las condiciones de tipo internacional que permearon la discusión en cuanto a su contenido. Casi nulas son las referencias relativas a su doble connotación. Es decir, la que se consagra por un lado el conjunto de las políticas económicas propias de la globalización neoliberal y, por otra parte, reconoce en lo formal derechos sociales que se han visto atropellados por la potencia ideológica del recetario neoliberal en quienes están en la dirección del Estado.

En ese entendido, “Tensiones constitucionales, neoliberalismo y DESC en el proceso constituyente de 1991”, es un esfuerzo por mostrar una visión alternativa de la caracterización y bondades de ese proceso, no solo en lo atinente a la arquitectura jurídica de la carta, sino en mayor medida en cuanto a los tres ejes centrales descritos en el párrafo antecedente, a saber:

1. Influencia de poderes internacionales promotores de la llamada “globalización” en la aprobación del texto constitucional vigente y su proceso de gestación,
2. Existencia de dos nociones contradictorias en el articulado: Neoliberalismo vs DESC.
3. Preponderancia del recetario neoliberal en materia legal e impacto negativo de esas premisas en las garantías sociales mínimas de los colombianos.

Conforme a lo anterior, resulta de la mayor importancia para el debate, que el abordaje de estos fenómenos y su aplicación, no solo se enmarque en lo retórico-formal. Esta apuesta teórica, utilizando una metáfora, es un intento por llevar la constitución al oftalmólogo, para desentrañar con aguda visión integral las particularidades que la subyacen y evidenciar con los hechos y muy diversos soportes estadísticos, que distinto al relato oficial, la práctica ha demostrado que, en términos de garantías sociales, mejoras en la calidad de vida de nuestra gente y de desarrollo, el balance se viste de rojo para los impulsores del pensamiento aperturista.

#### 4. Delimitación

Los textos, cifras y demás referencias bibliográficas consideradas para el desarrollo del presente documento, se enmarcan en el periodo comprendido entre los años 1986 – 2018.

Iniciando con la posesión del presidente Virgilio Barco, uno de los primeros impulsores del proceso de reforma constitucional en ambiente de apertura comercial, pasando por su concreción y profundización en el periodo de gobierno de Cesar Gaviria, y finalizando con las implicaciones jurídicas, económicas y políticas que ha tenido la vigencia de del texto constitucional de 1991, con énfasis especial en los criterios que orientan la prestación y situación actual de los DESC, tomando como ejemplo los casos de los derechos a la Educación Superior y la Salud.

Del mismo modo, esta apuesta teórica tiene un carácter principalmente nacional. El objeto de la presente investigación se limita principalmente a analizar las tensiones derivadas del proceso constituyente de 1991 en Colombia, pero no deja de lado, la existencia de importantes aspectos y acontecimientos de carácter internacional que tuvieron una influencia determinante en la redacción final del articulado constitucional vigente.

Por otra parte, con ocasión de los lineamientos previamente establecidos en el instructivo para entregas de trabajo de grado elaborado por el Centro de Investigaciones del Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, “Tensiones constitucionales, neoliberalismo y derechos sociales en el proceso constituyente de 1991”, se ubica al interior los siguientes parámetros investigativos:

1. Línea de investigación: Neurociencia Cognitiva
2. Sub-Línea de investigación: Individuo-Estado, Democracia y ciudadanía.

## 5. Antecedentes de Investigación

Dentro de la producción bibliográfica nacional sobre los temas y enfoques planteados por esta investigación, bastante minoritarios si se compara con posiciones retórico-formales del proceso constituyente de 1991, encontramos algunos valiosos e importantes trabajos que ponen de presente reflexiones acerca de las implicaciones jurídicas, políticas y económicas derivadas de la incorporación del modelo neoliberal en la constitución política.

En primer lugar, Ahumada (1996), enfatiza que el conjunto de reformas estructurales que tuvieron lugar a finales del siglo XX en la sociedad colombiana, se enmarcan al interior de los condicionamientos realizados al país por los grandes poderes globales, que asociados a una pequeña minoría beneficiaria de la aplicación de los dictámenes de instituciones financieras principalmente al servicio de EE. UU, han profundizado la desigualdad social y no implicaron en ninguno de los casos una real modernización económica e institucional.

En segundo término, Estrada (2006), examina las reformas o ajustes estructurales adelantados en el país durante dos décadas de vigencia del texto constitucional. La línea central de su argumentación, posiciona el orden jurídico interno como expresión de las reglas propias de la democracia liberal. Según sugiere el actor, que ese marco legal es funcional al mercado total cuyo principal rasgo distintivo consiste en efectuar una homogeneización del ordenamiento jurídico nacional a partir de la incorporación de normas de carácter supranacional.

Y, por último, Parra (2011), establece las condiciones fundamentales es las que se afianzó la modernización estatal que tuvo origen en Colombia en los años 90s. El referido documento hace especial énfasis al análisis de ese fenómeno en el marco de los lineamientos teóricos del denominado New Public Management (NPM), principalmente en lo que tiene que ver con la gestación y reconocimiento de bienes sociales.

## 6. Marco Teórico

### 6.1. Colombia y el Mundo a Finales del Siglo XX

Comprender de manera adecuada las causas y consecuencias del proceso constituyente de 1991, implica aproximarse preliminarmente al conjunto de sucesos que en el contexto nacional e internacional caracterizaron su desarrollo. Las reformas constitucionales no operan en el vacío, son el resultado de permanentes y notorias contradicciones en el seno de la estructura económica, los intereses geopolíticos que se contraponen en el concierto global y la correlación de fuerzas políticas al interior de una sociedad en determinadas coyunturas. Para el caso de los cambios que sacudieron a Colombia a finales del siglo XX y determinaron los contenidos de la nueva forma de organización política y social asumida, en tres acontecimientos históricos podrían resumirse los de mayor repercusión para los fines de este trabajo.

#### 6.1.1. Tres Cimientos de los Cambios Económicos

En relación con lo anterior, esta preliminar aproximación conceptual delimitará una línea de tiempo en la que se describirá en primer término, los alcances de la connotada “década perdida Latinoamérica” y sus posteriores escenarios de PAE en las economías del continente.

De igual forma, se abordarán las causas de la profunda crisis en el seno de la economía de EE. UU y su modo de producción, cuyo poderío juega un papel preponderante en el desarrollo de las contradicciones de los demás países del mundo, principalmente los de América Latina.

Y en última instancia, se determinará la importancia estratégica para el proyecto neoliberal de la “caída de la Unión Soviética”, cuyo contrapeso económico, ideológico, político y militar a los EE. UU, constituía una traba para el cumplimiento de los objetivos del nuevo paradigma económico en boga.

### 6.1.2. Década Perdida

Conviene inicialmente subrayar, como acontecimiento de principal trascendencia económica en esta zona, la aparición de la denominada "década pérdida", expresión acuñada por la Comisión económica para América y el Caribe (CEPAL). Según Cuesta (2018) el episodio describe las características principales del colapso económico que se expandió por gran parte de la región tras la crisis de deuda y la posterior declaratoria de moratoria que marcó el camino de los venideros escenarios de ajustes estructurales.

Tras la severidad del desbarajuste, las naciones de América Latina que durante el último tercio del siglo XX venían debatiéndose entre adoptar un modelo con algunos elementos de protección o sustitución de importaciones y uno de liberalización de mercado, terminaron casi que por unanimidad abrazando las tesis de los centros de pensamiento internacional, y su apuesta de crecimiento vía exportaciones.

Relata Carrera (2004) que las primeras manifestaciones de la crisis sacuden inicialmente las fronteras mexicanas y posteriormente se extiende a gran parte de los países de Sudamérica. Entre las causas que desencadenaron la imposibilidad de hacer frente a esos compromisos crediticios, se encuentra el que estas naciones no podían generar vía exportaciones los dólares suficientes para pagar intereses y capital adeudado, ni mucho menos acudir a nuevos créditos o utilizar sus reservas.

Habría que decir también que los efectos nocivos de la crisis referida no se hicieron esperar en el país y las economías vecinas. La salida a este escenario consistió en el asalto de las soberanías nacionales y el desmantelamiento de sus estructuras económicas por parte de los países más poderosos y como consecuencia, cambios profundos en sus estructuras sociales. A partir de este asunto, destaca Ocampo (2008) que a cargo del BM y el FMI corrió la imposición

del proceso mediante la suscripción de cartas de intención, obstaculización de nuevos préstamos, e incluso generando retenciones en los créditos que esperaban desembolso. Todo esto bajo una estrecha relación entre EE. UU y las distintas facciones de la banca internacional.

Principalmente, el elemento articulador de esas medidas, consistía en el grado de uniformidad y estandarización con que se implantó el recetario. No hubo la más mínima diferenciación del contexto en que se aplicarían esos dictámenes. Y, además, el ámbito de sus competencias no solo se circunscribió a lo que el FMI regularmente definía, sino que tocó los más variados aspectos de la vida economía nacional. Suarez (2009) precisa:

Esos programas que se establecieron mediante borradores de informes que fijaban las mismas pautas y políticas de modo estándar para todas las economías, sin reparar en discriminaciones particulares, no incluía solamente los asuntos macroeconómicos de competencia del FMI, como inflación, crecimiento y desempleo, sino que se utilizaron para reglamentar otros asuntos ajenos a sus funciones, como la oferta monetaria o la política fiscal, todo al tenor del consenso de Washington. (p. 74)

Se debe agregar además que la aparición de estos planes no se configuró a partir de criterios de generosidad por parte de las grandes potencias que estaban detrás de los organismos financieros internacionales. Por el contrario, su otorgamiento estaba supeditado de manera inexorable a la adopción de determinadas políticas económicas. Acero (2017) acota:

Por lo general la asistencia financiera atada a los PAE se entregaba en forma de préstamos monetarios condicionados. La condición para desembolsar el dinero a los Estados era que estos adoptaran reformas económicas de “buena gobernanza”, que en mayor medida se materializaban a través de transformaciones jurídicas. (p. 23)

Definitivamente, en la caracterización de los organismos encargados de dotar de recursos economías extremadamente débiles como las nuestras, resulta de la mayor relevancia traer a colación el carácter absolutamente funcional de estas a las economías capitalistas más poderosas del mundo. No se trataba de instituciones separadas de los intereses geopolíticos y económicos de quienes dirigían el concierto de las naciones, estas representan unas de sus principales herramientas para la consolidación de su hegemonía.

Manifiesta Hobsbawm (1999) que dichas instituciones financieras apoyadas por sectores de la elite de las economías más avanzadas, adquieren un papel mucho más notorio en el contexto de crisis, con ocasión de las abruptas fluctuaciones cambiarias, el escenario de moratoria de deuda y la caída del muro de Berlín. Estos sucesos agudizaron la dependencia de las naciones subdesarrolladas a préstamos y recursos de las grandes potencias, bajo la condición de adoptar medidas económicas que se congraciaran con los intereses de la banca internacional.

En el transcurso de esa década, se estableció como criterio dominante del paradigma económico, la aplicación de políticas que constituirían una fase superior en las formas de relación capitalista. En definitiva, Hobsbawm (1999) recalca que el marcado predominio del credo neoliberal en la agenda económica y social, implicó la profundización de las políticas de privatización y de mercado libre, principalmente en naciones débiles, sin capacidad de respuesta y resistencia a esos dictámenes.

### **6.1.3. Crisis Económica Norteamericana**

Por otra parte, analista político y miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Aurelio Suarez, realiza una detallada descripción de los principales impactos macroeconómicos de la crisis en la potencia del norte y su posterior diagnóstico y receta para superar esa profunda contradicción. El último tercio del siglo XX, abrió el camino para un

escenario de reestructuración, tras la recesión y la caída del muro de Berlín. Empleando las palabras de Suarez (2002):

A mediados de la década de los años ochenta, las principales potencias bajo la batuta de los Estados Unidos decidieron “reorganizar” la economía mundial ante la recesión y los déficits recientes y aprovechando el derrumbamiento del bloqueo soviético. Ya en octubre de 1987 se había presentado otro desplome en Wall Street que casi duplico el de 1929. El índice industrial Dow Jones cayó en 508 puntos, un 22,6%. Desaparecieron 560 mil millones de dólares en valores nominales. El “reordenamiento”, el nuevo orden económico mundial, se haría reemplazando los modelos que los países desarrollados habían establecido en la relación con las demás naciones, en algunos casos denominados como keynesianos o de “sustitución de importaciones”. (p. 19)

En ese entendido, dado su carácter de potencia geopolítica en aguda contradicción económica interna, la Casa Blanca avocó como su objetivo central la destrucción de los mercados internos de las naciones débiles y su penetración en los renglones más diversos y estratégicos de esas economías, como salida predilecta para garantizar mayor libertad en el flujo de sus capitales y posteriores escenarios de retornos. Para este aspecto, García (2000) describe:

Estados Unidos ha podido resistir la competencia de Alemania, la comunidad económica europea y del Japón, desarticulando el aparato productivo de sus colonias; es decir, arruinando el agro, el comercio y las industrias nacionales, aumentando la deuda externa, suprimiendo los subsidios al consumidor, tanto en los bienes como en los servicios, aboliendo los créditos de fomento para los agricultores e industriales, dolarizando las economías y entregando los renglones claves de estas al capital extranjero. (p. 44)



De ahí que, la nueva idea económica establecía un viraje sobre los lineamientos del modelo de sustitución de importaciones en la región, que había logrado tímidos avances en materia de desarrollo industrial y construcción de mercados internos estables. Por ejemplo, García (2000) enfatiza al respecto que “de las políticas de dominación imperialista impuestas por la CEPAL, del maquillaje se pasa a la dureza del capitalismo salvaje” (p. 25).

El marco en el que estas políticas se desarrollan, se genera en un ambiente de respuesta comercial de los EE. UU para garantizar acceso a mercados en esta zona del mundo, permitiendo afrontar la brutal disputa económica con otras potencias, también matriculadas en la economía de mercado. A ese conjunto de presupuestos se le conoció como Plan Bush o Iniciativa para las Américas. Desde la posición de García (2000):

Se convirtió desde 1990, en la piedra de toque para el desmonte de una estrategia de casi tres décadas de “protección “de la industria colombiana. Su centro fue la política de apertura económica con la cual se abrieron puertas a las multinacionales, por medio de la liberación de importaciones. También se imponen, el más agresivo plan de privatización de las empresas más rentables de América Latina, de ruina de las industrias nacionales, de un descenso sin precedentes en la historia de las condiciones de vida de la población, como consecuencia del envilecimiento de la mano de obra, de la pérdida de las prestaciones sociales y de la estabilidad laboral. (pp. 25-26)

#### **6.1.4. Consecuencias de la Caída del Muro de Berlín**

Como aspecto de cierre en esta sección inicial de caracterización, aparece la caída del muro de Berlín, que simbolizaba una sociedad bipolar heredada del largo periodo de guerra fría, en la que aparecían inmersos dos países que estaban a la vanguardia del desarrollo industrial, tecnológico y militar. Constituyó una de las estocadas finales en el proceso de disolución y

derrumbe de la Unión Soviética y el posterior auge de los EE. UU y su sistema económico. En tres grupos podríamos resumir los impactos de los hechos posteriores al 9 de noviembre de 1989.

En cuanto a lo político, el derribo del muro de Berlín, significó la eliminación de la principal traba geopolítica a las pretensiones de los Estados Unidos. Harvey (2007) sostiene categóricamente que “únicamente la Unión Soviética y la Guerra Fría imponían un límite a su alcance global” (p. 17). La característica más importante de la culminación de este ciclo histórico, la refleja el hecho de la profunda modificación de las condiciones en que las potencias se iban a relacionar con economías atrasadas.

A su vez, Fernández y Valencia (2010) proponen que este acontecimiento, además del conjunto de implicaciones conocidas en el campo geopolítico, produjo transformaciones en las medidas económicas con las que la metrópolis se relaciona con la periferia. La triada BM, FMI, y la OMC, en medio de la coyuntura, hicieron uso de todas las herramientas a su alcance, para adecuar el proceso naciente de globalización a las necesidades del gobierno de norteamericano.

En lo que refiere a lo económico, este acontecimiento histórico facilitó ambientar el contexto para que los más poderosos organismos multilaterales, trazaran la nueva ruta para las economías del mundo. Stiglitz (2002) da a conocer que “la caída del Muro de Berlín abrió un nuevo terreno para el FMI: el manejo de la transición hacia la economía de mercado en la antigua Unión Soviética y los países europeos del bloque comunista” (p. 51).

Por último, en el matiz ideológico, apareció con rapidez en el tablero discursivo, la definición de los tanques de pensamiento de los grandes poderes financieros, la tesis que la humanidad había resuelto definitivamente las contradicciones que sacudieron al mundo en vista del modelo que debía imperar. En relación con la arremetida de la forma neoliberal del modelo capitalista, profundiza Regalado (2009) anotando:

El imperialismo aprovechó el derrumbe de la URSS para proclamar la falsa tesis del “fin de la historia”, es decir, que el capitalismo, por añadidura en su expresión más devastadora y depredadora que se haya conocido hasta el momento, el neoliberalismo, sería el statu quo del futuro de la humanidad. (p. 1)

#### **6.1.5. América Latina, Campo de Experimentación de la Ofensiva Neoliberal**

El siguiente asunto trata de las implicaciones y las repercusiones que tuvo para América Latina, el desarrollo de las más variadas políticas y orientaciones trazadas desde Washington. En lo atinente a la consolidación de las tesis del neoliberalismo, la región constituyó uno de los principales escenarios de experimentación de las ideas en boga.

Las economías latinoamericanas, representaban un eslabón clave en la disputa de nuevos nichos de mercado, ligados a un contexto de debilitamiento de sus soberanías nacionales. En esa línea, Martínez y Reyes (2012) comentan que ese conjunto de lineamientos estipulados desde Washington implicó un proceso de unanimismo ideológico en las economías de América Latina. Los costos de ese nuevo escenario eran altos. La inserción de diversos países en esa corriente implicaba pasar de la supervisión vía recomendaciones a mayor imposición y control político de las naciones desarrolladas para la inyección de recursos.

De igual modo, el grueso de la política económica neoliberal se estructuró a partir del cada vez más notorio papel de los organismos de créditos multilaterales, quienes astutos en el arte de la confusión, recetan lineamientos que no aplicaron las economías que están detrás de su control, pero si ordenan aplicarlas a países como Colombia, bajo la premisa que mejoraran las condiciones de vida de sus gentes y marcarían el sendero del crecimiento económico. Como lo hace notar Tribuna Roja (2008) los parámetros fundamentales de la globalización, contrario a lo

muchos estiman no gozan de neutralidad, están puestos al servicio de intereses imperialistas, desplegados a través de instituciones como el BM, el FMI y la OMC.

Es menester agregar, que las categorías desarrolladas en este trabajo se ubican en el marco de una época histórica de feroces contradicciones por el dominio absoluto del mundo. La exportación de capitales, las políticas expansionistas sobre las naciones atrasadas, sumadas al sometimiento de países enteros a los dictámenes de quienes se reparten por derecho propio las fronteras y destino de las sociedades, es consecuencia de la presencia del fenómeno imperialista.

En ese sentido, Lenin (1972) postula que esta fase superior del modelo capitalista, nace como consecuencia de la fusión del capital bancario y el industrial. La estructura monopólica en que se cimienta la era, tiene pretensiones de dominación en todos los territorios del mundo y da mayor relevancia al dominio financiero, contrario a las condiciones de coloniaje de otras épocas.

#### **6.1.6. Aparición de la Apertura Económica en el Debate Nacional**

Acercas del caso colombiano, las condiciones de penetración del capital financiero y su nuevo modelo, se configuraron a raíz de la aprobación de cuatro grandes créditos que definieron las decisiones económicas de ese periodo. En particular, el crédito Challenger se convirtió en el instrumento de chantaje con el que los EE. UU, principal usufructuario del modelo en boga, condicionó el proceso de apertura adelantado por los gobiernos Barco y Gaviria.

Con precisión Ocampo (2008) relaciona que los inicios de la administración Barco, se conectan con la exigencia realizada por la jefa de la cartera de comercio de los EE. UU, Carla Hill, de la implementación de la apertura económica como contraprestación al otorgamiento del crédito Challenger. El acontecimiento en mención, inaugura la “Iniciativa para las Américas”, doctrina planteada por Bush padre, enmarcada a convertir la región entera en un mercado gigante de libre flujo de mercancías y capitales, principalmente estadounidenses (Ocampo, 2008).

Al mismo tiempo, el punto de partida de la aplicación de estas políticas en las fronteras nacionales, corrió a cargo del Ex Presidente Virgilio Barco. Desde su mandato, se trazó la ruta que debía seguir el país para la consolidación de los principales elementos del dogma del libre comercio. Si bien, los anteriores gobiernos también mostraban sus condiciones de debilidad y sometimiento frente a Estados Unidos y los grandes poderes financieros, a esta administración le correspondió la lamentable decisión de cimentar legal y económicamente el proceso. Fue aquí, donde Estrada (2006) revela que se dio la consolidación a las propuestas que desde tiempo atrás adelantaban en la cúpula del Estado para reorientar el modelo económico y de desarrollo.

Es necesario recalcar, que países de la estirpe de Colombia, con economías atrasadas y gobiernos de actitud displicente frente al ejercicio pleno de la soberanía, se convertían en un apetecido campo de experimentación de esas modificaciones jurídicas y económicas. El desarrollo del proyecto naciente de globalización neoliberal impulsado, estaba ineludiblemente ligado a la necesidad de acompasar los regímenes de las naciones débiles a los dictámenes afines al fortalecimiento del mercado libre. Dicho en palabras de Acero (2017):

Los sistemas jurídicos tercermundistas se modificaron como consecuencia de los condicionamientos de los PAE, ya no como consecuencia de las viejas lógicas imperiales de dominación directa, intervención colonial, uso de la fuerza o capitulación, pero tampoco como consecuencia del resultado democrático del órgano legislativo de cada Estado. Por tanto, se podría afirmar que, ante la ausencia del constreñimiento físico propio del periodo colonial, los Estados del tercer mundo, liderados por clases capitalistas intermediarias, cedieron su soberanía tras ser sometidos métodos de presión económica e ideológica. (p. 24)

### 6.1.7. Cambios Jurídicos y su Relación con la Globalización

Cobra crucial interés para este trabajo relacionar el diseño del nuevo proyecto constitucional en Colombia con el marco económico de la globalización. Esta fue materializada en un momento clave del desarrollo histórico del siglo XX. Sus fórmulas y disposiciones, se establecen tras el colapso del principal contrapeso económico e ideológico al sistema capitalista. De manera que el proceso colombiano, estuvo permeado de inicio a fin por la fuerza de los acontecimientos que a nivel mundial configuraban el nuevo mundo del libre comercio. Por ejemplo, refuerza la idea Tirado (2001) al sostener que nuestro ordenamiento fundamental, es de los primeros en constituirse con posterioridad a la caída del bloque soviético, y en el marco del criterio político que la democracia regiría en todo el mundo, en la forma que la economía de mercado en su fase de globalización impuso.

Bajo ese entendido, el panorama que antecede la promulgación de la CP de 1991, es el de la irrupción por toda la región del nuevo credo económico que rápidamente pasó a ser la agenda de desarrollo de la mayoría de países. A manera de síntesis, podría establecerse que al ser los textos constitucionales hijos de los tiempos en que nacen, nuestra carta navega por la oleada de globalización neoliberal que penetró las fronteras latinoamericanas a fines del siglo XX. Es por esta razón, que Kalmanovitz (2010) plantea que la carta del 91, se ubica en profundos cambios nacionales e internacionales en materia económica, que implicaban una discusión central sobre el rol del Estado y los alcances de sus políticas.

Por otro lado, las nuevas formas de relación económica no eran posibles de establecer si desde el Estado no se creaban las condiciones para que sus ideas se establecieran y propagaran con facilidad. Lo dicho hasta aquí supone la premisa que “los Estados nacionales han adecuado

su ordenamiento jurídico interno mediante la legislación favorable para la circulación libre de capitales, servicios, manufactura, materias primas y las empresas” (Arrieta et al, 2019, p. 987).

Todo esto parece confirmar que estos profundos cambios que tuvieron lugar en el último tercio del siglo XX, fueron acompañados de los más drásticos virajes y adecuaciones en las distintas superestructuras jurídicas de los países que decidieron atender las "bondades" de las políticas de la globalización neoliberal. El caso de Colombia no fue la excepción, los hechos que dieron origen al proceso constituyente de 1991 y sus parámetros característicos son la punta de lanza de las políticas de libre comercio en nuestra sociedad.

## **6.2. Antecedentes Históricos del Proceso de Reforma Constitucional de 1991**

En esta sección del documento, me limitaré a desarrollar algunos aspectos centrales que se derivan de los procedimientos que dieron origen a la carta política de 1991. Es de medular importancia para abordar el contenido material de la constitución, entender el desarrollo histórico de los hechos más determinantes del proceso y, además, perfilar ideológicamente el talante de los promotores. En ese orden de ideas, en dos nociones giran las ideas señaladas en este bloque:

1. Utilización de mecanismos contrarios a la normatividad vigente para la creación de la nueva carta política. Especial énfasis en la denominada “séptima papeleta”.
2. Limitada legitimidad de la convocatoria a la ANC y sus resultados finales.

Considerando que es de la mayor importancia clarificar y establecer con precisión los hechos bajo los cuales se “urdió la trama” para la creación de la nueva constitución, se hará un especial énfasis en las fechas principales en las que se desarrollan los acontecimientos políticos y jurídicos fundamentales en el camino recorrido por la ANC de 1991.

### **6.2.1. Intentos Fallidos de Reforma Constitucional**

Respecto de la época histórica en que surge el Neoliberalismo como proyecto económico,

podríamos identificar un gobierno en particular en el que se empiezan a dar pasos en la dirección de modificar la estructura constitucional de 1886, para acoplarlo a las nuevas realidades, afines específicamente a la globalización neoliberal. Desde 1988 el presidente Virgilio Barco lanzó la tesis de la convocatoria a una profunda reforma constitucional, pero no tuvo mayor trascendencia el intento, en virtud de la evidente inconstitucionalidad de ese trayecto jurídico para adelantar esas reformas. Conforme a Palacios (2003):

En el gobierno del presidente Barco algunos ministros, entre ellos el futuro presidente Gaviria, propusieron la inconstitucional fórmula de convocar el pueblo a referendo para elegir una asamblea constituyente que tramitara una reforma política bloqueada por la clase política de congresistas. (p. 333)

### **6.2.2. Séptima Papeleta y la Teoría del Hecho Político**

En primer término, es preciso resaltar que un elemento muy poco discutido en el desarrollo del proceso, tiene que ver con la caracterización de las expresiones estudiantiles que principalmente desde las más prestigiosas universidades privadas de la capital del país, se agruparon bajo la consigna “Todavía podemos salvar a Colombia”.

Esta sirvió, entre otras cosas, para que el gobierno en una actitud engañosa, presentara ante la opinión pública al movimiento juvenil como impulsor de la prepuesta, cuando para nadie ilustrado en estos asuntos quedaba duda alguna de la estrecha ligazón entre la convocatoria a un proceso de reforma constitucional y las políticas de Estado que debían asumirse para el cumplimiento de los propósitos políticos de la nueva era que se avecinaba.

Conforme a lo anterior, mientras iniciaba el año 1990, surge la tesis de la llamada “séptima papeleta”, la obra maestra del proceso constituyente, adjudicada a Fernando Carrillo, dirigente juvenil liberal y profesor universitario y a Manuel José Cepeda, hijo del connotado



asesor presidencial, Fernando Cepeda. La propuesta, consistía en adicionar una papeleta a los tarjetones de la elección en curso, con el propósito de consultar a los ciudadanos por su intención de darle paso a una reforma a la norma fundamental que regía desde 1886.

En simultáneo, la salida política inmediatamente generó simpatía y entusiasmo en diversos sectores políticos y medios de comunicación, desconociendo el criterio de que la democracia moderna “limita a los gobiernos bajo reglas jurídicas derivadas del poder que está acotado por el derecho y los derechos” (Pabón, 2018, p. 19). El mecanismo pasaba a ser el principal caballo de batalla de las toldas oficiales para materializar su propósito reformista.

En la realización del Foro Ideológico Liberal de inicios de los 90s, este núcleo partidista, dio luz verde a la propuesta de convocar a un proceso constituyente. Así mismo, con la intención de ambientar en el debate público la procedencia de dicha medida, Juan Manuel Santos, en famoso editorial periodístico, sostuvo que la aplicación de esa herramienta no significaba bajo ninguna circunstancia la concreción de un golpe de Estado, sino más bien “un golpe de opinión” (J. Santos, comunicación personal, 4 de febrero de 1990).

Al tiempo, Fernando Carrillo, el ideólogo de la propuesta, fue designado por el gobierno para explicar públicamente ante el país, por intermedio de editorial en el periódico El Tiempo del mes de febrero, la propuesta de una papeleta adicional en el próximo proceso electoral. La piedra angular de su argumento jurídico-político giraba alrededor de la tesis que la reforma promovida por el gobierno si podía desarrollarse por vía plebiscitaria, bajo el entendido que si se recurría al constituyente primario los actos que le daban origen estaban fungidos de legalidad y legitimidad (F. Carrillo, comunicación personal, 6 de febrero de 1990). El movimiento se volcó a recoger las firmas que avalaran y legitimaran la adopción del nuevo mecanismo de reforma. A propósito, debe mencionarse que solo “firmaron 35.000 personas” (De la calle, 2004, p. 78).

En dirección de lo anteriormente expuesto, desde el 5 de marzo de 1990, ya empezaban a anunciarse los respaldos a la séptima papeleta de los principales referentes ideológicos y políticos de los partidos del establecimiento nacional, que también promovían la entrada en el concierto del libre comercio. Carlos Lleras Restrepo fue el primero en congraciarse con el proceso. Posteriormente, también hacen eco del llamado el Candidato Liberal a la presidencia Cesar Gaviria, seguidos de Misael Pastrana, Álvaro Gómez Hurtado, Ernesto Samper Pizano y Alfonso López Michelsen. Este último, a modo de aproximación a la verdadera finalidad del proceso, hizo el llamado a aprobar una constitución que le permitiera al país insertarse en los circuitos económicos que se impondrían en el XXI. El procedimiento en cuestión, implicaba una posición unánime de la cúpula del Estado colombiano frente al trasfondo económico del mismo.

En consecuencia, el día en que se realizaron las elecciones legislativas de marzo 11 de 1990, públicamente el presidente de la República Virgilio Barco, solicitó a los colombianos votar positivamente por la séptima papeleta. Ante el “hecho político”, en una actitud de sumisión al ejecutivo, el Registrador Jaime Serrano Rueda, dio vía libre al procedimiento, entonces inédito en el plano jurídico. Considerando este punto, Carrillo (2010) indica que la finalidad era generar un hecho político que abriera el camino de una constituyente para materializar los anhelos de modernización y reconciliación del Estado.

### **6.2.3. La Legalidad los Mata**

A fin de adelantar sus planes de reforma, y evadiendo los parámetros democráticos y legales, el gobierno durante la vigencia del Estado de sitio, promulgó el Decreto 927 de 1990, por medio del cual se ordenó a las instituciones electorales efectuar la contabilización de los sufragios en cuestión. La medida generó todo tipo de reacciones, principalmente en los llamados a salvaguardar la integridad y vigencia del ordenamiento jurídico colombiano. En principio,

voces como las del Procurador de ese periodo, Alfonso Gómez Méndez y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, planteaban la declaratoria de su inexecutableidad. A pesar de que sus comentarios fueron críticos al inicio, variaron mientras avanzaba el proceso.

Afianzadas las condiciones para el desarrollo de una reforma constitucional, los partidos mayoritarios en el debate político de esa coyuntura, suscribieron el 2 de agosto de 1990, un clave acuerdo que definía dos aspectos del proceso: composición y funcionamiento del órgano que iba a crear el nuevo marco legal fundamental de los colombianos.

En el desarrollo de las discusiones para finiquitar los detalles del texto, la organización M19 se incorpora al acuerdo citado tras el nombramiento de Antonio Navarro Wolf en la cartera de salud del gobierno Gaviria. En síntesis, los sectores representativos de la diversidad de espectros políticos del país terminaron juntos alrededor de la idea liderada por el Partido Liberal.

Posteriormente, en otra de las actitudes propias del autoritarismo, donde se rompe con las más elementales premisas del Estado de derecho, y nuevamente amparados en los excesos de la figura del Estado de sitio, el Presidente Cesar Gaviria, mediante decreto 1926 de 1990, faculta a los ciudadanos para convocar una Asamblea Constitucional en contraposición de una ANC.

Esta discusión alrededor de los términos no es meramente semántica, sus alcances son profundamente disímiles. Para el primer caso, el temario a estudiar es limitado, en la medida que, al derivarse de un poder constituido, seguía sometido a los parámetros propios de la legalidad vigente. Por el contrario, bajo la segunda, no existía ninguna posibilidad de limitación dado que, al ser el resultado de la voluntad del constituyente primario, esta es plenamente soberana para definir alcances y contenidos. Así, el polémico decreto pasaba a revisión de la Corte Suprema.

En ese entendido, los encargados de la ponencia al interior de la corporación eran los magistrados Jaime Giraldo y Jairo Duque, cuya posición inicial giraba alrededor del hundimiento

de la propuesta. Ante una marejada de comentarios y presiones de los más variados poderes nacionales contra los togados que tenían ante sus manos una coyuntura inédita en el país, estos viraron sus posturas iniciales, y finalmente mediante sentencia 138 de octubre 9 de 1990, la Corte Suprema de Justicia, bajo la premisa que el tema en cuestión se derivaba del ejercicio del poder constituyente primario, renuncia a su facultad de ejercer control sobre estos actos y deja en manos del pueblo esa definición. Categóricamente Mosquera (1990a) ratifica que la decisión de la corporación era funcional a las pretensiones del ejecutivo de imponer un nuevo rumbo político, aun cuando implicaba la refrendación de un golpe de Estado.

De acuerdo con lo anterior, la decisión adoptada por la corporación, dio vía libre para enrumbar al país a la caja de pandora de una ANC. En efecto, “la Asamblea desbordó su mandato. En lugar de reformar la constitución vigente produjo una nueva, mosaico de 380 artículos y 60 transitorios, de factura desigual y a veces improvisada” (Palacios, 2003, p. 336).

Lo dicho hasta aquí, guarda íntima relación con la forma en la que el fenómeno globalizador, como expresión concreta de las grandes potencias por el control de mercados y zonas geográficas de interés, implica en la práctica la posibilidad de romper con cualquier tipo de trabas que impidan el avance de sus propósitos, aun cuando en otros tiempos, sus propias instituciones hayan sido las generadoras de tales normativas.

Tribuna Roja (2008) sugiere que el elemento central de las reformas del gobierno Gaviria para poder implementar la apertura fue posicionar la necesidad de efectuar una readecuación constitucional. En la época histórica de la globalización, no le tiembla el pulso a quienes dirigen el Estado, para remover cualquier obstáculo de su propia legalidad para la proyección de sus propósitos económicos futuros. La constitución del 91 es el ejemplo de ello.

#### **6.2.4. ANC, El mito del Consenso Popular**

El aspecto adicional que surge como interrogante del proceso histórico de la C.P de 1991, se deriva de su estrechísima legitimidad política. Los resultados del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, marcan una débil participación en favor de la ANC. Las estadísticas reflejan que en un ambiente de abstención que superó el 74%, el respaldo fue de 3.370.557 votos. De ahí que la respuesta de la ciudadanía al llamado de convocatoria electoral resultó completamente desfavorable (Mejía, 2007). A partir del análisis de las cifras se prueba de manera fehaciente que el “consenso popular” y los sentimientos de optimismo frente a la nueva carta, más allá del gran ruido mediático y los discursos oficiales, mostraban una muy profunda desconexión entre los deseos de la clase política, que pretendía imponer a toda costa su nuevo modelo y la ciudadanía.

En resumen, los resultados electorales del proceso fueron tan deficientes, que, desde las mismas entrañas del establecimiento, el dirigente liberal, Alfonso López Michelsen, definió ese respaldo en las urnas como “el mayor desdén electoral que haya registrado la historia política de este siglo que termina” (A. López, comunicación personal, 19 de diciembre de 1990).

#### **6.2.5. La Constitución de la Apertura Económica**

Tras la eliminación de las trabas en el camino adoptado por el establecimiento para la promulgación de la nueva carta de navegación de los colombianos, surge un hecho que permite empezar a decantar las finalidades de mismo. Lo evidencia el discurso inaugural de la ANC pronunciado el 4 de julio de 1991 por el Jefe de Estado colombiano.

En tal evento, Gaviria (1991) sostuvo que el conjunto de cambios atravesados por el país para efectuar su transformación económica y jurídica, tenían como faro el escenario que mostraba un siglo XXI donde la cada vez mayor interdependencia entre las naciones, obligaban a nuestro país a asumir un rol más destacado en el proceso.

Conforme a lo anterior, fue expuesta la consigna “Bienvenidos al futuro”, frase utilizada por el mandatario para instalar la apertura neoliberal en el país, y lanzada con la intención de confundir a la opinión pública y la ciudadanía en general. La tristemente célebre expresión, lejos de significar una nueva era de avances y progreso para la nación, se configuró como la punta de lanza del proceso de recolonización económica de las grandes potencias, principalmente de EE. UU, dentro de la estructura productiva y social de Colombia. El revolcón del gobierno Gaviria, se unía inexorablemente a la necesidad de configurar un orden constitucional flexible ante los objetivos de la nueva era (Mosquera, 1990b).

De lo abordado en este acápite, se despejan las dudas frente al hecho que el desarrollo del proceso constituyente de 1991, estuvo marcado por dos grandes yerros históricos. El primero de ellos, resulta de la concepción autoritaria y antidemocrática de las administraciones de Barco y Gaviria, participes de su proceso de creación. Jurídicamente, el mecanismo de reforma utilizado representó una ruptura con la legalidad vigente hasta entonces.

Y, en segundo término, se evidencia que, contrario a lo señalado en el discurso oficial la constitución de 1991 no fue el resultado de la más abultada expresión mayoritaria ciudadana, sino por el contrario, un acuerdo entre elites para dotar de rango constitucional la nueva forma de organización económica y social que requería Colombia en el marco de las contradicciones e intereses geopolíticos de las grandes potencias, en las cuales la alta dirigencia nacional juega un rol decisivo como intermediaria.

Después de haber examinado los aspectos procedimentales, procederé a identificar el objetivo fundamental de esta investigación, que consiste en referenciar con mayor precisión las distintas expresiones económicas y políticas en las cuales se sustenta ideológicamente la nueva arquitectura constitucional.

### **6.3. Bienvenidos al Futuro, los Alcances del Revolcón**

Agotado el debate de las formalidades del proceso constituyente de 1991, es menester empezar a dilucidar las razones económicas y políticas que sustentaron el proceso, y en últimas, las concepciones ideológicas que sirvieron de faro para dotar de rumbo a la nueva carta magna de los colombianos. En ese sentido, como método de aproximación a dicho problema de estudio, dividiremos en dos partes las opiniones respectivas sobre la caracterización de la actual CP.

En primera instancia, encontramos un sector, pro-constitución, posición mayoritaria en los debates del tema en cuestión. Allí, se ubican los partidos políticos del establecimiento, sectores alternativos con presencia en la ANC, miembros de la academia y líderes de opinión, que convergen de manera unánime en las bondades del proceso constituyente, resumidas en las tesis de la constitución como: apertura democrática, tratado de paz, modernización institucional y nuevo pacto social. Metodológicamente, al interior de este conjunto de finalidades teleológicas, es donde ubicamos la incorporación de la idea de los DESC.

Y, en segundo término, un grupo minoritario de expresiones políticas y de la sociedad civil, que se apartó de las líneas gruesas del proceso, particularmente en lo relativo a la estrategia de modernización adoptada. Desde este sector se denunció la naturaleza regresiva de la nueva carta política, definiéndola como la nueva superestructura de la globalización y punta de lanza del neoliberalismo, aun cuando en medio de su articulado pudieran hacerse concesiones formales en aspectos relativos a la participación democrática, protección de derechos civiles y garantías sociales, fundamentalmente.

#### **6.3.1. Nuevo Pacto Social por la Apertura Democrática, Modernización y la Paz**

En consonancia con el desarrollo del proceso constituyente, quienes efusivamente respaldaron el revolcón gavirista, desarrollaron ante la opinión pública y el país, una serie de

relatos que terminaron asentándose como principal fuente de legitimidad del proceso y en ese orden de ideas, generando un ambiente mayoritario de profunda simpatía frente al hecho político que representaba una nueva carta magna para los colombianos, obviando el fondo económico.

Por lo que refiere a las toldas oficiales, en la coyuntura de finales de siglo XX, se tenía una caracterización de la sociedad colombiana marcada transversalmente por tres elementos. Según relata Orjuela (2011) la crisis del régimen derivado del frente nacional, el deterioro del orden público con ocasión de las múltiples violencias que azotaban la nación, y el nivel de atraso en la estructura económica del país, ambientaban el debate político de la posibilidad de adelantar cambios medulares en el diseño del Estado y sus instituciones.

Inicialmente, una de las principales ideas sostenidas, tenía que ver con la necesidad imperiosa de la sociedad colombiana de romper con los rezagos del Frente Nacional, suceso que representó por décadas una talanquera a los procesos de participación política de sectores no afines al proyecto de las organizaciones que se desprendían de la tradición liberal - conservadora. Al respecto, Cruz (2010) señala que las décadas antecedentes a la nueva carta política fueron de profunda convulsión social y agudización de la violencia de todos los colores políticos, e implicaron el cerramiento de los canales de participación democrática para amplios sectores.

Por otra parte, los gestores de la constituyente resaltaron como bandera del proceso la idea que se convertiría en un “Tratado de Paz”. Estos consideraban que sus disposiciones, permitirían superar la oleada de violencia que sacudía al país desde diversos frentes. En esa línea, el argumento de la paz resultaba atractivo en una sociedad ensangrentada principalmente por la equivocación histórica de sectores que decidieron adoptar la lucha armada como forma de resolver las contradicciones políticas existentes. El llamado cautivó a muchos.



Este tema, por lo menos en lo discursivo, representó uno de los principales criterios de cohesión utilizados por el gobierno en el marco del proyecto constitucional, al punto que, fue clave en el desarrollo de los procedimientos que destrabaron la reforma oficialista. A manera de ejemplo Navarro (2016) revela que, en la discusión de la procedencia de la reforma al interior de la Corte Suprema, el Magistrado Jaime Morón lanzó la tesis de que esta sería una constituyente para la paz y por tanto brindó su respaldo a esa histórica medida.

A su vez, surgió una de las tesis más novedosas y de mayor carga sentimental para una buena parte de los partidos políticos, los medios de comunicación y la academia colombiana. Este aspecto encuentra su sustento en la consagración de un “nuevo pacto social” que superara las limitaciones del Estado de Derecho, en lo concerniente a la garantía de bienes básicos.

El nuevo modelo implicaba la necesidad de acciones positivas por parte de las autoridades públicas para dotar a las grandes mayorías de los más elementales derechos que las propias economías de mercado reconocen a sus ciudadanos en un momento concreto de su desarrollo histórico. La consagración de la cláusula del Estado Social de Derecho, y los alcances que se derivaban de su reconocimiento constitucional, significaban un avance respecto al régimen del 86. Abordaré en acápite separado de manera detallada.

Por último, el argumento en el que quizás se logra dimensionar preliminarmente los verdaderos afanes de la elite nacional por convocar a un nuevo escenario constitucional, fue la denominada “modernización institucional”. Desde el diagnóstico, los líderes de la ANC se escudaron en esa necesidad, para abocar a la nación a un proceso de reformas que permitiera superar estructuras institucionales y económicas que ya no daban respuesta a las exigencias geopolíticas y económicas del nuevo mundo que se levantaba.

En un acto de sensatez, de los pocos a los que nos acostumbran en la elite que gobierna el

país, Fernando Carillo, uno de los principales activistas del entonces proclamado Kínder de Gaviria y gestor de la Séptima Papeleta, refiriéndose al proceso constituyente y su relación con el libre comercio, reconoció el hecho que, a las mentes detrás de la constituyente, las permea de manera radical el incipiente avance de la apertura económica que sacudía por entonces las fronteras del mundo. En cuanto a este ítem Carrillo (2010) complementa refiriendo que, a los promotores del proceso constituyente, los impactos del derrumbe del bloque soviético y el posterior auge de la globalización invaden sus mentes e influyen en sus decisiones a futuro.

El estilo discursivo de los promotores del proceso, consistió en vender como de avanzada para el país el nuevo modelo que traería impregnado la constitución. Señala Estrada (2006), que los argumentos utilizados se resumían en la fórmula: “a una economía cerrada debía oponérsele una economía abierta, a un Estado atrasado y arcaico debía oponérsele un Estado moderno.” (p. 255). Fue así como en el debate nacional, se estableció bajo la orden de Cesar Gaviria, el lema cumbre del reformismo: “Apertura económica y modernización del Estado”.

Sin embargo, la utilización del eufemismo, ocultaba en el fondo la introducción del país en la más agresiva de las cruzadas del capital financiero internacional en el orbe, en la cual se condicionaban todos los aspectos de la vida material de la nación, incluyendo la parte garantista de sus banderas durante el proceso. El revolcón, no era otra cosa que un proceso de absoluta dependencia a las reglas de juego que la globalización corporativa norteamericana impulsaba en los países pobres del mundo, para aumentar las tasas de ganancia de las grandes transnacionales, principales agentes económicos del proceso. Y, en ultimas, mayores niveles de intromisión de las grandes potencias como EE. UU, en las decisiones internas de naciones como la nuestra.

### 6.3.2. Superestructura de la Globalización Neoliberal

A propósito de esta variable de la discusión, en primer término, es preciso establecer la conexidad entre los PAE que sacudieron la economía colombiana a fines del siglo anterior, y la adecuación de la superestructura jurídica para el cumplimiento de esos objetivos. El curso histórico del proceso que inició con la promulgación de una serie de documentos legales que daban vida al libre comercio en Colombia, culminó con la redacción de una CP que las dotó del mayor nivel de protección y jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

A continuación, abordaremos los alcances del eufemismo modernizador de la apertura, en los que preliminarmente coinciden como iniciales promotoras las administraciones de Barco y Gaviria. Este se puede vislumbrar con mayor claridad, referenciando de manera preliminar los planteamientos insertados en el documento CONPES 2465 de 1990, denominado “Programa de Modernización de la Economía Colombiana”, en el cual se fijan las bases fundamentales para el montaje de la apertura comercial.

De igual forma, el trascurso de los acontecimientos en los que se enmarca el proceso constituyente, se entrelaza con el desarrollo de las presiones del BM para efectos de poner a despegar el proceso liberalización económica. Además, como hecho relevante, aparece el crédito solicitado a inicios de la década de los 1990, en el cual se clarifican los reales propósitos de los grandes promotores internos y externos del revolcón. En consecuencia, Giraldo (1995) sostiene que desde incluso antes de iniciada la apertura, tras la solicitud de un crédito por 300 millones de dólares requerido al BM, este condicionó su otorgamiento a la adopción de reformas a entidades públicas claves y el aumento de las tasas de interés a los exportadores.

Seguidamente, especial atención merece las relaciones a partir de las cuales el gobierno de Virgilio Barco impuso la apertura comercial. El BM fue el organismo financiero a cargo de la

instauración del proceso. Antes, ya se había referenciado que los PAE estaban condicionados a la adopción de determinadas concepciones económicas, y en ese sentido, el programa de apertura ejemplificaba el carácter antidemocrático y atentatorio de la soberanía nacional a causa de la aplicación de las medidas en mención.

En relación con este aspecto, en informe revelador, el órgano de control fiscal del país expresó que fundamentalmente el grueso de los lineamientos económicos del gobierno nacional dependería del BM, en la medida que dicha entidad solo estaba dispuesta a financiar los programas afines a su concepción de la liberalización económica. Ambas medidas, tendientes a consagrar la libre importación y la disminución arancelaria, fueron tomadas por la presidencia de Barco en beneficio de esa institución (Contraloría General de la Republica [CGR], 1990).

Continuando el hilo conductor de los acontecimientos descritos, y muy a pesar del ya marcado sometimiento del Estado colombiano a la banca internacional, los ajustes realizados por el gobierno eran calificados como insatisfactorios por la entidad. En ese entendido, un informe del BM presentado en el primer trimestre de 1990, muestra críticas a la lentitud con la que la dirigencia desarrollaba las orientaciones de reformas de liberalización trazadas para la economía.

En este episodio, Matías (2016) relata que, tras la recepción del informe del FMI donde se atacaba la lentitud con la que la economía colombiana instauraba el proceso, se indicó que la recepción de recursos nuevos y frescos estaba ligada a la aprobación del gobierno de Colombia de un programa de liberalización económica en un periodo de tiempo corto y ágil. Así mismo, como consecuencia de las presiones, se expidió el documento CONPES 2465 de 1990 el cual contenía los principales lineamientos del nuevo rumbo que tomaría el país, para efectos de cumplir con los condicionamientos que corrían por cuenta del BM y el FMI, bajo la premisa de

financiar el gasto del gobierno e impedir contratiempos en materia de deuda externa. Todo esto en ambiente de promoción de la naciente “Iniciativa para las Américas”.

Debido al voluminoso carácter de las medidas y sus propósitos de largo plazo en el país, ese proceso de apertura comercial iniciado en la administración de Virgilio Barco, “preparó las condiciones para que el de Gaviria impusiera, como en efecto lo hizo, el modelo neoliberal que funciona a través de la apertura de los mercados de las colonias para beneficio de las economías desarrolladas” (García, 2000, p. 25). Es decir, hundir al país en beneficio de intereses foráneos. Como lo prueba la aprobación del Conpes 2494 de 1990, de apertura total ante presión del BM.

En relación con lo anterior, la nueva ruta trazada por Cesar Gaviria en su Plan Nacional de Desarrollo, parte de la existencia de dos premisas de medular importancia para el análisis. La “revolución pacífica”, establece la idea afín al proyecto neoliberal que la actividad del Estado debe tender a una reducción de funciones y obligaciones, dando paso a que estos sean asumidos por agentes privados que “garanticen mayor eficiencia”. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1991, Prologo).

Por otra parte, el documento citado, como se planteó en el capítulo inicial, concede una relevancia mayúscula a los sucesos ocurridos tras la disolución de la URSS y, en consecuencia, al escenario de contraofensiva norteamericana para imponer la globalización neoliberal. Doctrina del crecimiento que permeó a la alta dirigencia de manera unánime (DNP, 1991, Prologo).

La sistematicidad de los cambios adoptados por la superestructura jurídica es la consecuencia de la necesidad de adaptación de la lógica neoliberal para el desarrollo de sus fines. De allí que la consagración de sus presupuestos básicos al interior de la carta política representó esfuerzo de articulación más ambicioso. Desde 1990, fecha en que se inició el proceso, el libre comercio permeó todas las esferas de la sociedad colombiana, donde por supuesto, el elemento

jurídico jugaba un rol de primer orden. Entre tanto, Herrera (2011) afirma que los cambios que se adelantaron en el país en su normativa fundamental, se ajustan en todos los sentidos, a un esfuerzo de articulación con el mundo de la globalización y la internacionalización económica.

En razón de los relatos puestos a consideración, logramos extraer dos ideas que permiten ejemplificar con mayor claridad, las innumerables tensiones que se desarrollan no solo sobre la discusión política propia del proceso constituyente, sino también en su posterior concreción en el articulado constitucional. Para efectos de esta investigación, abordaremos con mayor detalle el acervo teórico de las nociones principales del Neoliberalismo y los DESC.

Por consiguiente, las categorías referidas, constituyen no solo en términos teóricos las apuestas más novedosas del proceso, sino también, en lo práctico sus implicaciones cobran una relevancia mayúscula, por los grandes alcances de sus contenidos. Esto, con el fin metodológico de identificar con precisión, cuáles de los dos relatos de la constitución se acerca más a la realidad de los hechos. Es decir, se desarrollará la disertación en lo atinente a que proyecto se estableció como principal en la carta política de 1991.

### **6.3.3. Aproximación a la naturaleza económica de la constitución**

#### **6.3.3.1. *Tesis de la prelación del Estado Social de Derecho***

La tesis de la prelación del Estado Social de Derecho, orienta su análisis al papel renovador de este frente al régimen anterior. Las voces promotoras de la preponderancia teórica y práctica de esta forma de organización al interior del texto constitucional son mayoritarias. El debate de la caracterización, ha sido permeado por una suerte de romanticismo jurídico, en la que el diseño legal no se mira en su conjunto, ni tampoco se ponen de presente sus desarrollos en la práctica económica y social del país.

Posiciones como las de Julio (2002) la definen como una constitución de naturaleza mixta, en la que es innegable la presencia de prerrogativas propias del liberalismo, pero que, dado sus amplias raíces en el constitucionalismo social, los criterios de este último gozan de mayor primacía política y económica en el ordenamiento jurídico.

### **6.3.3.2. *Tesis de la Neutralidad Ideológica***

Este documento refleja que existe una tensión de elementos y conceptos a todas luces contrapuestos, frente al manejo neoliberal de la economía y la forma en cómo se garantizaban algunas de las garantías democráticas que trajo el nuevo texto constitucional. En la opinión de Misas (2002) la CP incorpora por un lado concepciones relacionadas con el proyecto Neoliberal, tales como un órgano emisor independiente y el mayor peso de la iniciativa privada y a su vez, posiciones de estirpe socialdemócrata, en las que se aumenta el margen de garantías sociales.

Sobre el sector en mención, podríamos recoger dos posiciones que resumen los argumentos centrales de quienes no otorgan al texto constitucional la adopción específica y exclusiva de un solo modelo económico y/o ideológico. En primer lugar, Uprimny y Rodríguez (2007), consideran que el articulado de la carta de 1991 “no constitucionaliza un modelo económico preciso, sino que admite políticas económicas y sociales diversas, aunque dentro de ciertos límites normativos y valorativos” (p. 27). Y, en segundo término, lo postulado por Arango (2011), para quien “la Constitución de 1991 es neutral respecto del modelo económico. Ella no es neoliberal ni socialista. El legislador puede adoptar un modelo económico u otro en ejercicio del amplio marco de configuración normativa que goza en la materia” (párr. 2).

A la luz de los planteamientos esbozados, es cierto que existe evidencia de que al interior del articulado subsisten nociones de naturalezas filosóficas distintas, dado el carácter pluralista y de amplitud del proceso constituyente. Sin embargo, deducen que, al no definirse taxativamente

un modelo, corresponde a los gobiernos y el congreso de turno, vía desarrollo legal, determinar según sus concepciones ideológicas, hacia qué lado se profundiza los aspectos constitucionales que su agenda fije como prioritarios.

### **6.3.3.3. *Tesis de la prelación del neoliberalismo***

En última instancia, se esbozan los puntos de vista de quienes sostenemos el carácter predominantemente neoliberal del texto constitucional y su posterior escenario de profundización vía reformas legales. Para este sector, donde se ubican los propósitos teóricos de este trabajo, la existencia de algunas garantías sociales y democráticas no juega el papel principal de orientación en las decisiones políticas y económicas fundamentales de la nación.

Las constituciones y sus contenidos no pueden abordarse de forma aislada a la coyuntura histórica en que se producen. Así pues, el proceso de apertura económica y el constituyente no deben entenderse como hechos aislados, sino como una concatenación de propósitos donde la CP del 1991, servía de instrumento para el fortalecimiento del proyecto neoliberal.

Esta investigación pretende clarificar que, bajo las distintas esferas de análisis, el texto constitucional si bien es cierto estableció normativas de tipo social y democráticas, su peso dentro del articulado es menor. La constitución de 1991 es el punto de partida del proceso de reestructuración de la superestructura jurídica, y partir de allí, sus desarrollos legales posteriores han venido afianzando esa finalidad. A pesar que se hagan alusiones a derechos y prerrogativas sociales, estas funcionan bajo las leyes del mercado en su fase monopolista. En resumen, sugiere Lemos (1998), se adoptó el modelo económico neoliberal, haciendo alusiones mínimas a DESC.

En ese entendido, las deliberaciones sobre las formas y naturaleza de los cuerpos jurídicos no están por fuera del ambiente económico en el que tienen lugar. Esa tensión existente entre las ideas que participaron en el proceso que dio luz a la CP, se resolvió en favor de quienes



promovieron con entusiasmo abrazar el modelo de liberalización comercial. Como lo hace notar Álvarez (2016), “la batalla real, la que gira en torno a la economía, esa que condiciona el actuar político y por lo tanto el jurídico, lo ganó en la constituyente el neoliberalismo” (párr. 2).

#### **6.4. Dos Ideas Contrapuestas**

Este capítulo, siguiendo el hilo conductor del anterior, servirá para aclarar los conceptos fundamentales del debate de los desencuentros entre el Neoliberalismo y los DESC. A propósito, para ambas categorías se hará un detallado recorrido por sus antecedentes históricos, definiciones principales, las características fundamentales de ambas nociones en lo económico y político, y, por último, un comparativo de sus elementos de ruptura filosófica.

#### **6.5. Recetario Neoliberal**

##### **6.5.1. Los Albores de la Ofensiva del Libre Comercio**

América Latina podría definirse en la literatura especializada como una de las principales zonas de experimentación de las primeras medidas asociadas al recetario neoliberal y/o teórica neoclásica. La inauguración en la región de ese proyecto estuvo marcada por la perpetración de un golpe de Estado a cargo del General Augusto Pinochet y respaldado ideológicamente por Milton Friedman, uno de los máximos exponentes de la entonces afamada “Escuela de Chicago”, centro de pensamiento que jugaba un rol crucial en la construcción de su programa económico.

En esa línea Anderson (2003) comenta que la frontera chilena constituye el primer gran escenario de experimentación sistemática del neoliberalismo y abre el ciclo de aplicación del modelo en otras latitudes en el contexto contemporáneo. Posteriormente, esas ideas fueron dotadas de mucha mayor sistematicidad en la medida que proyectos como el de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, lanzaron una cruzada contra las bases del Estado de Bienestar.

En dirección a lo anterior, frente a los prolegómenos históricos en los que se asienta la experiencia de libre comercio, y del papel determinante que jugaron las grandes potencias para su afianzamiento, resulta relevante precisar la importancia que tuvo para el mundo el desarrollo de la contienda electoral del año 1980 en los EE. UU. La elección del ultraconservador Ronald Reagan, fue el puntal para el nacimiento del proyecto de globalización económica que pretendía superar las “tragedias” de las décadas pasadas.

A propósito, Hobsbawm (1999) describe que los gobiernos conservadores que llegaron al poder en la década de los 80s, y se casaron con la promoción de un gobierno al servicio del mercado libre, apuntaban desde sus inicios al desmantelamiento de las estructuras estatales que se configuraron bajo el esquema Keynesiano, acusadas de cimentar un camino de servidumbre para las sociedades de ese tiempo. La idea del proyecto, era evitar cualquier vestigio de cercanía ideológica en la dirección económica del Estado, respecto al sistema aireado desde la URSS.

En consecuencia, al proceso se le conoció mediáticamente como Reaganomics. La recién instaurada escuela neoclásica, como resurgimiento de los postulados más básicos del liberalismo, apuntó a las medidas del lado de la oferta como solución a los graves problemas económicos. En la opinión de Suarez (2002) “esa crisis expresada en una reducción de las ganancias del capital, podía encontrar solución, entre otras, en el comercio exterior donde los capitales invertidos pueden arrojar una cuota más alta de ganancia” (p. 19).

Bajo ese entendido, la adopción de estas políticas significó una reorientación de las condiciones en las que se encontraba cimentada la estructura económica internacional. La apuesta, pretendió derrumbar los vestigios de modelos inspirados en papeles relativamente activos del Estado en la economía, por ejemplo, aquellos en los cuales tenían asiento las ideas del afamado economista norteamericano Jhon Maynard Keynes. Es decir, el ariete principal de ese

proyecto, consistía en desmontar disposiciones normativas, tributos y cualquier otro tipo de medidas que obstaculizaran el libre flujo de capitales de las potencias hacia las economías de enclave. Con base en Suarez (2002):

El “reordenamiento”, el nuevo orden económico mundial, se haría reemplazando los modelos que los países desarrollados habían establecido en la relación con las demás naciones, en algunos casos denominados como keynesianos o de “sustitución de importaciones”. Implantaron el neoliberalismo, un modelo con el cual, empezando por las economías más débiles, se desmontaron toda clase de disposiciones o de impuestos o de intervenciones del Estado que regularon o impidieron la libertad en la circulación de capitales y de mercancías (p. 19).

#### **6.5.2. Consenso de Washington**

Por otra parte, las políticas de la globalización neoliberal llevaron a un proceso de expansión sin límites del capitalismo en su fase predominantemente financiera. El afianzamiento de sus bases se da a raíz de los procesos institucionales de reforma que sacudieron varias economías y que lograron sintetizarse en una recopilación de diez orientaciones delimitadas por el profesor John Williamson. Entre tanto, cobra vital relevancia la reunión celebrada en Washington en 1989, donde se dieron cita varias voces del mundo académico, financiero, político y empresarial, para trazar la hoja de ruta del nuevo orden mundial.

En ese orden de ideas, la ceremonia no fue un episodio anecdótico, constituye el paso preliminar para la construcción de un decálogo de principios en los que se había protocolizado el consenso. En consecuencia, empezaba a abrirse sitio en el contexto económico según Suarez (2009) los diez mandamientos que orientarían la política económica de los países de América

Latina con posterioridad a 1980. Bajo la dirección irrestricta de las principales instituciones financieras. Instrumentos esenciales del proceso.

### **6.5.3. Concepto y Caracterización del Neoliberalismo**

Inicialmente, la concepción Neoliberal, desarrolla sus primeros presupuestos teóricos de manera sistemática en el último tercio del siglo XX, cuya etapa máxima de condensación ideológica fue el decálogo de propuestas formuladas por el profesor Williamson. Desde la posición de Fernández (2015) en la corriente de pensamiento neoliberal, sus blancos principales de ataque los constituían los modelos de planificación económica centralizada que se inspiraron en el proceso revolucionario ruso de 1917, y los posteriores lineamientos que, a raíz del desastre generado por la segunda guerra mundial, abogaban por un ambiente de redistribución de rentas.

Por otro lado, Harvey (2007) señala que, en lo concreto, el acervo teórico de las practicas afines a la doctrina neoliberal desarrolla la concepción que la actividad económica y cualquier intento de generación de bienestar colectivo, debe partir de la idea que la propiedad privada, el ejercicio libre de la actividad empresarial y la ausencia de restricciones estatales que alteren el normal desarrollo del mercado, constituyen el principal motor de desarrollo individual de la especie. El rol del Estado frente a ese supuesto, es el de facilitar las condiciones para efectuar esas prácticas económicas, en el marco de un diseño institucional apropiado.

De acuerdo con ese enfoque, Ocampo (2008) profundiza señalando que la estructura del modelo neoliberal, gira alrededor de dos premisas de tipo filosófico/político. En primer lugar, el carácter auto regulador del mercado y su generación de equilibrios espontáneos que actúan en auxilio de los desbarajustes del sistema, y, por otro lado, las decisiones de los actores privados, sin intervención externa de ente de ninguna índole, crean mucho mejores condiciones de favorabilidad para la actividad comercial nacional e internacional.

#### **6.5.4. El Estado y el Derecho en el Orden Neoliberal.**

En el marco de esta discusión, un elemento clave en la caracterización del modelo neoliberal, tiene que ver con la concepción que esta tiene del Estado y por tanto del Derecho. No es posible entender el proceso constituyente y sus posteriores reformas legales, sin una adecuada delimitación de las funciones del aparato estatal en ambiente de libre comercio y/o apertura.

Como lo hace notar Robledo (2006) es equivocada la concepción que asigna al modelo neoliberal una especie de desprecio frente a la figura del Estado y su rol en el funcionamiento adecuado de determinados parámetros económicos. La globalización si algo vuelve a poner de presente, es la necesidad de las instituciones estatales para asegurar ganancias a monopolios e intervenir en escenarios de crisis internacional y nacional.

En consonancia con anterior, se corrobora lo planteado en virtud de las reflexiones de uno de los exponentes más acérrimos del proyecto neoliberal, contenidas en el documento “Camino de servidumbre”. El texto referido, clarifica que la posición crucial del Estado frente al mercado, no puede perderse de foco. Las políticas de reducción del control estatal y su participación limitada en el devenir económico, no significa en principio, su eliminación u obstaculización para los propósitos de ese sistema. Por el contrario, es justamente el aparato estatal, el que se encarga de propiciar un ambiente favorable para la libre competencia y en últimas, la generación de mayores ganancias. Desde la posición de Hayek (2004) al aparato Estatal le corresponde generar las condiciones para que la competencia se despliegue con toda eficacia.

#### **6.5.5. Crítica a los DESC y la Justicia Social**

La razón principal de los desencuentros del modelo neoliberal con la idea de la concreción de garantías de tipo prestacional como los DESC, se enmarca en el postulado que el

Estado no debe obligarse a la satisfacción de estas prerrogativas, dado su carácter abstencionista frente a la cuestión social y el reconocimiento exclusivo de libertades de tipo negativo.

En ese sentido, se ubica al ciudadano en un escenario de mera igualdad formal, en desmedro de la garantía de mínimas condiciones materiales de existencia que dignifiquen su personalidad y permitan su desarrollo integral. Como plantea Fernández (2015) la teoría neoliberal se sustenta en la reivindicación del juicio formalista de igualdad, que presupone que a raíz de las diferencias naturales entre los seres humanos, los esfuerzos de materializar condiciones mínimas de igualdad vía intervención estatal, constituyen una afrenta a la libertad.

De igual manera, es conocida en la discusión académica, la inexistente preocupación del recetario neoliberal respecto a lo que podríamos denominar garantías de orden prestacional. El ámbito de propósitos de sus ideas, está inexorablemente ligado a la consecución de ganancias, el libre funcionamiento de la economía y la mercantilización de las más variadas esferas de la vida social. Similarmente señalaba Friedman (1970) que, en una sociedad libre, la única obligación de un ente empresarial es la de reutilizar sus utilidades para incrementar sus beneficios.

Con respecto a la posición abordada es preciso establecer, que la filosofía que subyace el pensamiento del libre mercado, es de estirpe individualista, sitúa las ambiciones y beneficios particulares como principal fin de la especie. Dado que, en estas filas, se justifica la existencia de márgenes de desigualdad para el conjunto, si es funcional para que no se ponga en riesgo la libertad individual del sujeto, máxima ideológica de su teoría.

Bajo ese supuesto, lo que asigna relevancia a una aspiración colectiva, es el margen de beneficios individuales surgidos. El neoliberalismo, en contraposición a las concepciones que se inspiran en modelos donde el Estado interviene con mayor fortaleza en la redistribución de

rentas, antepone el dictamen que la existencia misma del libre mercado, imposibilita cualquier esfuerzo de distribución.

En síntesis, el mercado es el único escenario donde se resuelven esas contradicciones. El grado de importancia de la justicia social frente al ejercicio de las libertades individuales es indudablemente secundario para el neoliberalismo. Cada medida direccionada a otorgar mejores condiciones materiales de existencia, mina el desarrollo individual al interior de la sociedad civil. Ese aspecto es la pieza central de su negativa a reconocer DESC.

A propósito, Hayek (1973) concluye que la nueva modalidad de derechos de orden prestacional, es imposible de realizar al tiempo que se pretenda amparar derechos civiles, dada su acentuada incompatibilidad. Las garantías sociales y los esfuerzos por su materialización, presuponen la destrucción de los parámetros en los que se sustenta el orden liberal.

Conviene subrayar, que una forma acertada de establecer balances de las tensiones entre los DESC y valores como la justicia social y el proyecto neoliberal, tiene que ver con definir quienes ganan o pierden con el mantenimiento de las políticas del Consenso de Washington. Teniendo en cuenta a Stiglitz (2002) conviene recordar que la doctrina de la globalización no ha concretado ninguna de las promesas de crecimiento y estabilidad vociferadas por sus partidarios. Por el contrario, el principal impacto de sus medidas ha sido beneficiar a una pequeña minoría de poderes y sus intereses monetarios, al tiempo que margina el reconocimiento de garantías individuales y sociales del grueso de la gente.

Como conclusión de lo referenciado, se eliminan las dudas de las posibilidades de coincidencia armónica de derechos sociales en ambiente de libre comercio. El relato teórico y los datos concretos de la política globalizadora arrojan a los derechos de orden prestacional a un plano inferior de reconocimiento. Todo parece concluir que “la globalización de perfil neoliberal,

tanto en teoría como en la práctica, apenas reconoce como derechos humanos, los derechos individuales, es decir, los derechos civiles y los derechos políticos” (Witker, 2010, p. 46).

## **6.6. Doctrina de los Derechos Sociales**

### **6.6.1. Modelos de Estado y los DESC**

El siguiente punto aborda aspectos de la doctrina sobre la experiencia histórica de modelos en los que podría ubicarse la aparición de elementos afines al reconocimiento de garantías de tipo social. Podríamos establecer las siguientes etapas. Inicialmente, una de surgimiento a finales del siglo XIX, donde nacen una serie de regulaciones en materias de seguro social, de enfermedad y accidentes, principalmente en el gobierno alemán de Bismarck, bajo la premisa de controlar el orden público y mermar escenarios de insurrección con la concesión de prestaciones del Estado. Esta se constituye como de aparición de estas ideas (Arango, 2015).

En segunda instancia, un momento posterior de mayores avances de estas medidas, se da en el primer tramo del siglo XX tras una coyuntura de agudización de las contradicciones políticas. Empieza a añadirse al catálogo clásico de derechos civiles propios del siglo XVIII, garantías de tipo prestacional. A estas, se les otorgó formalmente el carácter de objetivos de tipo social, cuya materialización implica ordenar a las autoridades del Estado y el Ejecutivo, obligaciones de carácter positivo o de hacer, aunque limitando sus mecanismos de exigibilidad directa ante los tribunales (Arango, 2015).

Por último, las superestructuras estatales se acoplaron a las condiciones impuestas tras la barbarie y miseria que trajo consigo la segunda guerra mundial. La reingeniería del sistema se vislumbraba como una medida preventiva frente a la posibilidad de retornar a las circunstancias de pauperización que pusieron a tambalear las leyes del mercado a mitad del siglo XX. Y así mismo, como elemento amortiguador de esas contradicciones sociales, se abrió paso a un



compromiso de clase entre sectores antagónicos, en aras de asegurar condiciones de civilidad y estabilidad para las naciones y una mayor participación de ciertas prestaciones de tipo social en el diseño constitucional (Harvey, 2007).

### **6.6.2. Fundamentos Legales**

En lo que corresponde al marco constitucional colombiano, a estos derechos se les otorgó formalmente su reconocimiento normativo y fueron ubicados al interior de la carta magna en un capítulo que enuncia el catálogo de derechos de esta estirpe, bajo la premisa que estos “son derechos a prestaciones positivas del Estado que han sido consagrados en el orden jurídico nacional y que han sido reconocidos como derechos constitucionales con carácter fundamental” (Arango, 2011, p. 19). Resultando apenas lógico que “para la realización de estos cometidos es menester que el Estado dirija la consecución de los recursos necesarios para su debida implementación” (Jiménez, 2010, p. 151).

De igual suerte, fruto de las ratificaciones de importantes acuerdos en la comunidad internacional sobre el reconocimiento de estas garantías y de otras de tipo democrático, se efectuó un reforzamiento jurídico a los mecanismos establecidos en los ordenamientos nacionales y las declaraciones universales de DD. HH, mediante la adopción de herramientas de orden regional, como el PIDESC o la Convención Americana de DD.HH. Ambos amplían el margen de protección y refuerzan la garantía de justiciabilidad de lo anterior cuando la practica interna de los países que suscriben los acuerdos desconoce su aplicación (Arango, 2011).

### **6.6.3. Definiciones y Alcances de los Derechos Prestacionales**

Inicialmente la aproximación a los derechos sociales debe hacerse no solo desde una perspectiva formalista, sino especialmente bajo un reconocimiento material. Las obligaciones prestacionales del Estado, implican crear el conjunto de condiciones que hagan posible su

ejercicio. Dicho con palabras de Gaviria (2007) “cuando hablamos de derechos económicos, sociales y culturales estamos ya apuntando hacia la creación de condiciones materiales que hagan ejercitables y que les den contenido a esos derechos constitutivos del primer paradigma de la dignidad humana” (p. 9).

Aun establecido ese factor, surge el interrogante de si la sola consagración formal de una obligación prestacional del Estado en favor de la población, constituye el elemento principal para asignarle la característica de verdaderas prerrogativas vinculantes. Esta connotación solo cobra verdadera legitimidad jurídica y política, siempre y cuando sean susceptibles de contar con mecanismos de tipo judicial para la materialización de su exigencia (Arango, 2011).

Al respecto, el relato dominante, enfáticamente en quiénes se ubican en la orilla ideológica del libre comercio, pasa por otorgarle a este conjunto de derechos una característica idealista y, por tanto, sujeta a ambigüedad conceptual. No consideran que se trate de una obligación de los Estados su atención, sino más bien, por un lado, buenas intenciones que ante el conjunto de las leyes del mercado naufragan, y por el otro, derechos cuya exigencia ante las autoridades judiciales gozan de incertidumbre en cuanto su reconocimiento. El centro del debate lo constituye posiciones antagónicas de anhelo social u obligación estatal (Fernández, 2015).

Entre tanto, la finalidad de corrección social y mejoramiento de la calidad de vida de la población, queda huérfana ante la vigencia de los criterios del libre mercado. Los DESC, no gozan del mismo estándar de valoración en ese ambiente, si se compara con otros de derechos de tipo fundamental, pero que implican distintas naturalezas prestacionales por parte del Estado. Ambos deberían gozar de ambientes adecuados de protección, en virtud que no es posible realizar el principio de integralidad del ser humano si no se facilitan las condiciones para hacerlo.

#### **6.6.4. El Enfoque de Derechos, Herramienta Para la Garantía de los DESC.**

La principal disputa para efectos del reconcomiendo de los derechos sociales, pasa cumplir el argumento que la ciudadanía, con especial énfasis en aquellos en condiciones de poca favorabilidad, sean reconocidos como titulares de derechos sobre los cuales el Estado tiene una obligación de hacer (Abramovich, 2006). A esta idea, se le denomina como “enfoque de derechos”. Las implicaciones de este giro conceptual, no son solo retóricas, sino que destraba el principal obstáculo para su garantía.

Ante la existencia de esta situación, evidentemente existen manifestaciones discordantes, desde las toldas de la economía neoclásica. El discurso y práctica por la consecución de derechos sociales, pone en riesgo las condiciones de privilegios y de poder de la minoría que dirige las riendas de la sociedad colombiana y el mundo, de ahí a que su política sistemática de negación de estos derechos sea la tendencia. Por tanto, las relaciones sociales en las que estas se enmarcan, supone asumir una actitud conflictiva y de resistencias (Pisarello, 2009).

#### **6.6.5. La Justicia Social Como Obstáculo Para el Proyecto Neoliberal**

Hay que destacar, además, que los presupuestos teóricos que el neoliberalismo pone de presente en la discusión económica y política frente a las características de los derechos sociales y su posibilidad de materialización, fundamentalmente giran alrededor del poco margen de importancia del que gozan estos en comparación con aquellos que estratégicamente denominan como de primera generación o de libertades básicas. Es decir, derechos asentados en valores y relevancia política y jurídica distintos (Pisarello, 2009).

En ese sentido, una de las principales consecuencias que trae consigo la segmentación de generaciones de DD. HH, consiste en el debilitamiento de las responsabilidades públicas y estatales para efectos del reconocimiento de garantías sociales. No es producto de la casualidad

que tal distinción se haga, la medida tiene el propósito decidido de separar al Estado de la prestación de determinados servicios y de la garantía de ciertos derechos, para que entren a la órbita de lo privado, y puedan ser objeto de mercantilización. En términos prácticos eso implica que el estado se exima de esa responsabilidad (Fernández, 2015).

Dicho lo anterior, como respuesta teórica a la renuencia por parte de la teoría neoliberal a garantizar DESC, se plantea el criterio de la estructura diferencial entre los estos y los denominados civiles. Los conocidos enemigos de los derechos sociales, alegan que, dada la supuesta vaguedad conceptual de estos, se impide determinar de manera adecuada la naturaleza y sujetos de las erogaciones que estas comportan (Pisarello, 2009). Y ante ese aspecto, anteponen la tesis errónea que el mayor impedimento para la prestación de garantías sociales, a diferencia de los que se derivan del ejercicio de libertades negativas, deviene de su alto costo en términos presupuestales que en últimas hacen de estas simples nobles expectativas (Fernández, 2015).

A propósito, en relación con el debate de la forma en como desde el Estado se financian esas prestaciones, se evidencia una hipocresía por parte de quienes reniegan de la obligación estatal de proveerlos. Precisamente, al abordar el análisis de los esfuerzos con los que las instituciones neoliberales cobijan el ejercicio de otros derechos como los de propiedad, se refleja las distancias en los grados de importancia de tales (Abramovich, 2002).

Todavía cabe señalar, que los grandes poderes, y con mayor razón en el modelo neoliberal, reflejan un margen de acción en el que su fortalecimiento y mayor predominio en las esferas de la vida social, es inversamente proporcional al fortalecimiento de las garantías democráticas de sus ciudadanos, dado que los reconocimientos de estas disminuyen la fuerza de su vigencia. Los esfuerzos por la efectividad de las garantías sociales y su ampliación, pasan por aumentar los escenarios de movilización social y organización para exigirlos.

Estos, como todo lo noble y de contenido democrático alcanzado por la humanidad, no es el fruto de concesiones de las autoridades establecidas en la cúpula de los Estados, sino por el contrario, el resultado de la unidad de las grandes mayorías y su resistencia y combate por la conquista de sus reivindicaciones históricas. La democratización del poder, pasa por posicionar una agenda de contrapoderes que limiten los desafueros estatales y establecer vínculos de otra índole en las relaciones sociales (Pisarello, 2009).

### 7. Tensiones entre el recetario Neoliberal y los DESC en la carta del 91

A propósito de las concepciones que dieron sustento ideológico al proceso constituyente de 1991, surgió un articulado que evidencia la existencia de las tensiones planteadas en su seno. Este acápite, abordará en un primer momento, desde una perspectiva económica y política, la naturaleza de los diferentes esquemas normativos que subyacen la carta política de 1991.

En lo que sigue, clasificaremos como Bloque de Normas Neoliberales (**BNN**), aquellas que afianzan los principios teóricos del Consenso de Washington y, por otra parte, indicaremos como Bloque de Normas Garantista (**BNG**) a las que tienen origen en reivindicaciones democráticas y sociales, donde se encuentran ubicados los DESC.

En la misma dirección, al finalizar esa descripción constitucional, se realizará un desarrollo cronológico de las principales reformas realizadas por el Congreso de la República desde el periodo histórico donde inician el auge de las políticas de apertura comercial. Por tanto, quedara mejor definida la inclinación natural de la actividad política de los distintos gobiernos, frente a la preponderancia de ampliar el margen de penetración de las tesis del Consenso de Washington como nuevo faro ideológico y económico de la nación.

El presente trabajo, a partir de una comparación teórica entre el proyecto Neoliberal y los DESC, sobre cuya preponderancia conceptual y practica al interior de la constitución existe

consenso, determinará cómo desde 1991 lo que ha venido primando en Colombia ha sido las políticas de penetración de los grandes poderes financieros que sustentan el orden neoliberal, aún en desmedro de las garantías de tipo social que por lo menos desde un punto de vista formal se establecieron en la carta.

Por otra parte, se establecerán las implicaciones que, para la Educación Superior y la Salud, tuvo la incorporación del Neoliberalismo al marco legal colombiano. En estos dos casos, se muestra con total contundencia, la imposibilidad de garantizar derechos sociales cuando el ambiente en los que estos se desarrollan corresponde a los lineamientos de la globalización.

En última instancia, se definirá como punto de finalización de las tensiones en cuestión, la consagración en el ordenamiento jurídico, de la denominada Regla Fiscal. Esta ley, apunta a la reducción del gasto en derechos sociales y la limitación de las consecuencias sociales y políticas de algunos fallos de la Administración de Justicia. Con toda razón, el episodio en mención, se definió por parte de algunos sectores sociales y la academia del país, como el peor ataque realizado a la parte dogmática del texto constitucional.

### **7.1. Incorporación del Bloque Neoliberal**

El cuadro descrito a continuación, representa la ubicación constitucional de los principales artículos que conforman el denominado BNN y su aspecto principal de regulación económica, a partir de un proceso comparativo entre los planteamientos teóricos referidos en el desarrollo del segundo capítulo de este trabajo y la redacción final del articulado de la carta vigente. Fundamentalmente la estructura de normas referenciadas, corresponden a un análisis realizado al documento titulado; “Constitución del 91 y emboscada neoliberal”, de autoría del profesor Juan Ahumada Farietta.

**Tabla 1***Bloque de Normas Neoliberal*

| NORMA   | TEMATICA                        | OBJETIVO                             |
|---------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Art 48  | Seguridad Social.               | Privatizaciones                      |
| Art 49  | Salud.                          | Predominio de las EPS                |
| Art 53  | Trabajo.                        | Flexibilización y pauperización      |
| Art 60  | Propiedad.                      | Arbitro de la Economía               |
| Art 67  | Servicios Educativos Estatales. | Municipalización y recortes.         |
| Art 68  | Educación Superior.             | Privatización                        |
| Art 150 | Tratados.                       | Concreción del Libre Comercio        |
| Art 189 | Supresión /Fusión de Entidades. | Hiperpresidencialismo                |
| Art 226 | Internacionalización.           | Apertura comercial y TLC             |
| Art 227 | Integración Económica.          | Marco general de la globalización.   |
| Art 333 | Libre Competencia.              | Economía de Mercado                  |
| Art 336 | Monopolio.                      | Prohibición de Monopolitos Estatales |
| Art 364 | Endeudamiento.                  | Condiciones de acceso a créditos     |
| Art 365 | Servicios Públicos.             | Privatizaciones                      |
| Art 372 | Banco de la Republica.          | Control de la inflación.             |

**Nota:** Elaboración propia

En relación con lo establecido en el Art. 48, la norma condiciona la garantía de la seguridad social a lógica neoliberal en su prestación. Los márgenes de ampliación de cobertura en las distintas áreas que conforman la materia se reducen y quedan al arbitrio de los agentes privados del sistema, limitando la capacidad de dirección y administración Estatal en el sector.

De manera análoga, sobre la caracterización del derecho a la Salud, se dejó abierta una ambigüedad entre las nociones de servicio público o derecho fundamental. Especial atención

tendrá el tema en cuestión en capítulo posterior. A modo de opinión preliminar, un doble efecto generó la filosofía que inspiró la redacción del Art. 49:

1. La descentralización del gasto en salud, terminó significando a juicio de Kentikenelis (2017) un profundo debilitamiento de la capacidad de reacción del sistema público para atenderlos, bajo el entendido que la naturaleza de estos derechos, requiere una inversión prolongada para su garantía.
2. El papel de los intermediarios financieros en el sector introdujo como eje central en su prestación la ganancia por encima de la garantía de derechos. Es decir, la subordinación a las políticas de ánimo de lucro (Suarez, 2018).

Entre tanto, la aparición del Art. 53, instaura las primeras pinceladas para el desarrollo de uno de los principales arietes de la apertura comercial, el abaratamiento de la mano de obra y el aumento de plusvalía. En sus inicios, la enunciación de los principios consagrados allí provocó confusión en sectores sindicales en el marco de la ilusión de un nuevo estatuto laboral garantista.

El tiempo clarificó ese aspecto, demostrando que las reformas anunciadas eran su antítesis, traían consigo pauperización y flexibilización como columnas vertebrales, de ahí la constitucionalidad de la Ley 50. Por ejemplo, lo planteado por la norma, de retribución del trabajo conforme a cantidad y calidad, en el marco del principio del salario vital y móvil, implica que los pagos de algunas prestaciones sociales se queden sin protección (Ahumada, 2011).

De igual modo, aparecen constitucionalizadas las nociones que adoptarían las sociedades y empresas para aclimatar mejores condiciones de penetración económica y posterior retorno del capital exportado. El Art. 60, bajo el eufemismo de democratizar la propiedad, estableció la transformación de la propiedad estatal en sociedades por acciones, forma predilecta del capital financiero para socavar el ahorro nacional (Ahumada, 2011).



Así mismo, especial atención merecerá en el desarrollo de este trabajo, los análisis de los impactos de la concepción neoliberal frente a la Educación Superior. Al interior del articulado constitucional, el centro de esa política se encuentra definida en los Art. 66 y 67, que trajeron establecidos dos ejes medulares; autofinanciación y privatización.

En primer término, la redacción de las normas referidas, en virtud de lo analizado por García (2000), terminó por trasladar la financiación de la educación, que era responsabilidad del Estado, a los municipios y de estos hacia las comunidades y la familia, liberando al Estado de su compromiso prestacional para efectos de esta garantía.

Y, en segundo término, abrió paso al más rampante ánimo de lucro por parte de particulares, limitando desde sus inicios los recursos hacia las IES públicas para absorber la demanda educativa de nuestros bachilleres. Ante las dificultades en materia de cupos suficientes por parte del sector público, los jóvenes acuden principalmente al endeudamiento, para entrar al sector privado. Desde la posición de Acero (2017):

Así, el Estado se desprendió de la obligación de financiar por completo a la educación superior para compartirla con los estudiantes y sus familias. Dadas las condiciones socio-económicas del país, éstos últimos han tenido que optar por educación de pésima calidad de bajo costo o educación de calidad con matrículas significativamente altas, aunque pagables, mediante el endeudamiento con el sistema financiero como intermediario. En otras palabras, el contenido jurídico de la Constitución de 1991 abrió la puerta a la privatización de la prestación de servicios educativos en Colombia. (p. 47)

Por otra parte, la ofensiva por el libre comercio se reforzó al añadir la facultad en el Art 150, para que instituciones externas, a las que el Estado les transfería funciones en el marco de

las relaciones económicas, dictaminaran la promoción y aprobación de distintos escenarios de integración comercial para Colombia, minando la soberanía nacional. (Ahumada, 2011).

Al mismo tiempo, la CP dio continuidad a las tendencias hiprerpresidenciales. En función de lo establecido en Art. 189, se exhorta al Jefe del Estado a retirar cuanto impedimento de orden procedimental exista para el despliegue del libre comercio. El desmantelamiento del patrimonio público y servicios de tipo social, se efectuó de la mano con una mayor concentración de las facultades presidenciales en el diseño de entidades estatales claves (Ahumada, 2011).

Cosa parecida sucede también con las relaciones económicas internacionales. La nueva CP fija la estrategia previamente anunciada de la “Iniciativa Para las Américas”, que demandaba la adopción de un escenario económico-jurídico que abriera rápidamente el camino para facilitar transacciones comerciales y conformara al tenor de la célebre frase de Bush Padre, un mercado único desde Alaska a la Patagonia, en cumplimiento de los eufemismos de la llamada “integración económica e internacionalización” consagrados en los Art. 226 y 227.

Todas estas observaciones se asocian también con la constitucionalización de la libre competencia. Elevarla al máximo rango normativo, implicó reconocerla como el eje central que determinaría las pautas económicas y jurídicas en las que había de moverse la sociedad en su conjunto. Resulta relevante traer a colación en este ítem, que mientras para los derechos a la educación y la salud existieron titubeos y ambigüedades en relación a su naturaleza al interior del texto, a la libre competencia se le otorgó rango de derecho fundamental en el Art 333 de la CP.

Entre tanto, bajo la más agresiva de las cruzadas se insistió hasta lograr su aprobación constitucional en el Art. 336, en la prohibición de monopolios de tipo Estatal. El discurso neoliberal, fiel a su dogma, argumenta frente a este asunto que todo lo que implicara un papel

activo del Estado, estaba condicionado a la ineficiencia y corrupción. Ocultando que el propósito no era anular la existencia del monopolio, sino cambiar su naturaleza, de pública a privada.

A su vez, otro elemento con graves implicaciones para el país, consistió en entregarle a las entidades territoriales la facultad de contraer de manera autónoma créditos multilaterales. En el Art. 364, se habilitó esa posibilidad para los gobiernos locales, y facilitó adicionalmente, toda suerte de escenarios de corrupción y en lo económico, revaluación (Ahumada, 2011).

En cuanto al sector de los servicios públicos domiciliarios, ha sido en los que con mayor proximidad se reflejan las nefastas consecuencias del nuevo modelo económico. En principio, el Art. 365 de la CP, definió la potestad de regular, controlar y vigilar los servicios del sector. Sin embargo, permitió fijar bajo el discurso de una “mayor y probada eficiencia”, la prestación de estos por parte de privados, fundamentalmente grandes capitales internacionales.

Por lo que se refiere al carácter del Banco de la República, este constituyó un umbral medular en la instauración de la política de apertura. Su aspecto central, consistió en definir su naturaleza como una entidad autónoma, ligada de manera preferente a los dictámenes del FMI, bajo el cumplimiento del propósito neoclásico de garantizar bajos niveles de inflación. Así pues, esta institución tal como fue diseñada en el Art. 372, enfoca sus esfuerzos y recursos a dotar de liquidez a los agentes que participan en los mercados bursátiles y cambiarios, aunque impliquen relegar el sector real de la economía (Fernández y Valencia, 2010).

A manera de cierre de este primer compendio normativo, es preciso referir que las concepciones neoliberales no se agotan al interior de la carta en relación a los temas tratados en este acápite. El propósito de esta aproximación inicial consiste en mapear en el seno del texto los artículos de mayor trascendencia para ejemplificar los objetivos centrales de este trabajo.

## 7.2. Incorporación del Bloque Garantista

El siguiente capítulo hace alusión a la consagración por lo menos formal al interior del texto constitucional, de una serie de avances de tipo democrático que merecen todo el respaldo en aras de una ampliación y fortalecimiento progresivo de los mismos. Es allí, dentro de ese bloque de artículos donde se enmarca la participación de los DESC. El cuadro descrito a continuación, establece la incorporación normativa de las garantías democráticas y sociales derivadas del proceso constituyente. Para efecto del desarrollo de los objetivos de la presente investigación, abordaremos con mayor énfasis su alcance e implicación respecto a los DESC.

**Tabla 2**

*Bloque Normas Garantista*

| NORMA                    | TEMATICA                                     | OBJETIVO   |
|--------------------------|--|--|
| Art. 1<br>Art. 11-41     | Clausula Estado Social<br>Libertades civiles | Acción positiva del Estado<br>Límites al ejercicio del poder |
| Art. 42-77<br>Art. 78-82 | DESC<br>Derechos Colectivos /<br>Ambiente    | Prestaciones sociales<br>Mínimos de solidaridad              |
| Art. 86<br>Art. 103      | Tutela<br>Participación Ciudadana            | Protección de Derechos<br>Apertura democrática               |

**Nota:** Elaboración propia

En primer término, la cláusula del Estado social de Derecho fue consagrada en el Art. 1. En esa línea, sus implicaciones en materia jurídica, económica y política representaban un reforzamiento democrático respecto a la concepción clásica del Estado liberal, que impero con limitaciones en el país desde la vigencia constitucional de la carta de 1886. Se daba paso así a un escenario que “se caracteriza porque el Estado se responsabiliza de prestaciones de hacer, esto

es, de actuar efectivamente con miras a hacer una realidad el goce de los derechos económicos, sociales y culturales para todos” (Gaviria, 2009, p. 74).

Sin embargo, es preciso realizar la siguiente aclaración. Bajo un análisis dialectico, constituye un hecho cierto, que esta aspiración representa un progreso democrático en el desarrollo de la CP, comparado con las características de la que existía antes. Sin embargo, se desconocieron las disparidades teóricas y económicas que este tenía con el neoliberalismo, que también se desplegó por todo el articulado constitucional, y que a todas luces es su antítesis.

En relación con lo anterior, se consagraron en los Art 42-77, los Derechos Sociales, garantías de tipo prestacional a cargo del Estado, dirigidas desde la perspectiva filosófica que las inspira, a realizar prestaciones positivas a los ciudadanos. En estos se muestra con mayor facilidad el desarrollo de las tensiones planteadas y los impactos nocivos del neoliberalismo en la sociedad colombiana. El BNG del proceso constituyente, fue la hoja de parra de los desafueros de la apertura. Dedicaré acápite especial a este asunto.

De manera análoga, se definieron una muy variada gama de garantías de tipo individual que profundizaron los límites formales al ejercicio del poder estatal, propios del modelo de democracia liberal que, en el caso colombiano, había sido maltrecho por un régimen de Estado de sitio casi permanente por medio siglo.

Estas garantías, consagradas en los Art 11-41, también representan un avance significativo, en virtud que dotó de mayor amplitud el catálogo de derechos fundamentales “para fortalecer e incrementar la zona de la libertad seguridad, hollada de modo tan inclemente durante la vigencia de la Constitución anterior, y particularmente en los últimos 50 años de régimen, casi continuo, de Estado de sitio” (Gaviria, 1996, p. 41).

Todavía cabe señalar, por ejemplo, el importante progreso que representó en materia de apertura ideológica y reconocimiento de las distintas diversidades que existían en la nación. La constitución del 91 sirvió para superar rezagos propios de la pre-modernidad, en tanto que se consagró la posibilidad que los ciudadanos, tuvieran una esfera de libertades individuales que no podrían ser condicionadas e invadidas por la Iglesia y el Estado. Por ejemplo, se removieron muchas talanqueras a la práctica libre de la religión y la libertad de cultos y se avanzó en una forma racional de reglamentación de la vida civil de los ciudadanos (Kalmanovitz, 2003).

Por otra parte, en la coyuntura histórica del país que dio vida a la constitución nacional, un elemento de primer orden en el debate jurídico y político, lo constituía el hecho de los déficits democráticos de la población y los sectores organizados para influir en la toma de decisiones fundamentales de la sociedad y sus comunidades. Bajo ese entendido, la carta magna dio origen a escenarios que iban más allá de la democracia representativa, no intentando suplantarla, sino complementando sus propósitos.

En consecuencia, al constitucionalizarlos en el Art. 103, siguiendo a Macedo (2011), se habilitan mecanismos específicos y se estimulan mayores canales de participación. Avanzando en esa dirección, se pone de presente a Gaviria (1996), que sobre esos cambios enfatizó que, ante los déficits democráticos de la nación, la consagración de herramientas que permitan ampliar los límites de la libertad-participativa, implica profundizar el ejercicio mismo de la democracia y constituye el mejor mecanismo para fortalecer la vigencia de las libertades públicas.

El siguiente aporte se trata de la adopción de un conjunto de derechos constitucionales de carácter colectivo establecidos en los Art. 78-82. En el marco de la jurisprudencia constitucional, dada su finalidad teleológica y destinatarios, fueron definidos como derechos de solidaridad, dado que su vulneración afecta intereses comunes de manera simultánea.

Al respecto, relaciona con precisión Londoño et al (2019) que estos surgen como consecuencia de las grandes modificaciones sociales y económicas del mundo, en las que particularmente, dado el carácter de industrial las relaciones, hay mayor riesgo a la existencia de lesiones que afecten no solo interés individuales, sino los de grupos enteros de personas con intereses y voluntades compartidas.

En cuanto la acción de Tutela, positivizada en el Art 86, esta abrió paso para que los ciudadanos de manera preferencial y sumaria, gozaran de un mecanismo para acudir ante los jueces de la república en defensa del conjunto de derechos fundamentales que la constitución le otorga (Gaviria, 1996). Dado el carácter de sociedades como la nuestra, en lo práctico, constituye un contrapeso poderoso para combatir, por un lado, los excesos de las autoridades públicas. Y, por otra parte, obligar al Estado a asumir prestaciones de tipo social, que controvierten el fondo de la política económica que impera en la nación.

De allí, a que los defensores del modelo neoliberal, sistemáticamente intenten atenuar los efectos sociales y económicos que se derivan de su aplicación. Razón por la cual, sus alcances la constituyen en una herramienta valiosísima para hacer frente a los desafueros de las autoridades oficiales, pero fundamentalmente, en un auténtico mecanismo de construcción de los parámetros básicos del Estado Social de Derecho en Colombia, aunque desde el ejecutivo no se apueste de manera seria y decidida a la consolidación de sus condiciones materiales (Arango, 2009). Sobre este particular dada su relevancia jurídica, política y económica para el país y el desarrollo de esta propuesta, será profundizado en acápite especial al final de este trabajo.

### **7.3. Desarrollo Legal del Neoliberalismo**

En este acápite, se podrá demostrar con mayor claridad el afianzamiento de los preceptos del Consenso de Washington en el ordenamiento jurídico colombiano. Si bien es cierto, incluso

antes de la aprobación del texto constitucional venían implementándose reformas afines a la liberalización comercial, la aprobación de la CP representó la etapa más alta de ese proceso de reestructuración de la superestructura jurídica, que posteriormente iba a ser desarrollado por la actividad legislativa sobre los más variados temas de la vida nacional.

La tabla descrita a continuación, realiza una descripción cronológica de ese conjunto de reformas estructurales neoliberales realizadas en ambiente de libre comercio y constituyen ejemplos claves de su grado de penetración ideológica en el país.

**Tabla 3**

*Desarrollo Legal Neoliberal*

| LEY     | TEMATICA                         | OBJETIVO                                  |
|---------|----------------------------------|---|
| 45/90   | Sistema Financiero               | Incentivos al capital financiero          |
| 49/90   | Impuestos                        | Tributación regresiva                     |
| 50/90   | Estatuto Laboral                 | Envilecimiento de la mano de obra         |
| 7/91    | Comercio Exterior                | Favorecimiento de las importaciones       |
| 9/91    | Estatuto Cambiario               | Eliminación de controles a las divisas    |
| 30/92   | Educación Superior               | Privatización y subsidio a la demanda     |
| 31/92   | Banco de la Republica            | Control inflacionario                     |
| 100/93  | Seguridad Social                 | Intermediación financiera                 |
| 142/94  | Servicios Públicos Domiciliarios | Monopolios privados y aumentos tarifarios |
| 172/94  | TLC                              | Flujo de capitales y servicios            |
| 222/95  | Comercio                         | Reestructuración empresarial              |
| 226/95  | Enajenaciones                    | Venta de activos de la nación             |
| 715/01  | SGP                              | Municipalización                          |
| 789/02  | Empleo                           | Flexibilización y pauperización           |
| 1473/11 | Regla Fiscal                     | Recorte en prestación de DESC.            |

**Nota:** Elaboración Propia

Inicialmente, la exigencia de generar mayores mecanismos para la atracción de capital financiero, para adaptarse a esta nueva hoja de ruta neoliberal, fue materializada en la Ley 45 de



1990. La norma en cuestión, efectuó profundas modificaciones a la estructura bancaria, en las que por ejemplo se adoptó el modelo de banca múltiple, se facilitaron los mecanismos de concentración societaria, se privatizaron bancos propiedad de la nación, y se retiraron las restricciones para la recepción de inversiones foráneas en el sector (Estrada, 2006).

En el mismo periodo se aprobó la Ley 49 de 1990, que sirvió para compensar las nefastas estadísticas derivadas de las desgravaciones arancelarias que el país promulgó tras implementar la apertura comercial. Desde la posición de Flores et al (1995), la norma abrió el camino para “ajustar la tarifa del IVA con el objeto de reponer los ingresos afectados por la disminución arancelaria y de impuestos a las importaciones acordadas en el programa de apertura” (p. 69).

De igual manera, se dio paso al estatuto laboral que desarrollaba el mandato del Art. 53 de la carta política y lo adecuaba al escenario internacional. Colombia juega un papel tristemente célebre en este contexto, al tener que aprovisionar de mano de obra barata a grandes emporios industriales y potencias del mundo, principalmente la estadounidense. En concreto, la Ley 50 de 1990 bajó los costos laborales, a través de la flexibilización de las condiciones de empleos, donde las agencias temporales marcaban la pauta y mayor inestabilidad con formas de contratación a término fijo inferior a un año (Díaz, 2019). Por medidas enmarcadas en esa línea, cobra vigencia el criterio que sostiene que el abaratamiento de la mano de obra es condición para la existencia y funcionamiento del modelo neoliberal (Mosquera, 1990c).

Así mismo, de primer orden resultaba la aprobación de un marco propicio en materia de comercio exterior que sintonizara con los principios medulares de la apertura. En esa línea la Ley 7 de 1991, deja en manos del gobierno el desarrollo de estas políticas, y señala que ellos “procuraran otorgarle al comercio exterior colombiano la mayor libertad posible en cuanto lo permitan las condiciones de la economía” (Arango, 2000, p. 244).

En dirección similar, se trazó la orientación de modificar la estructura cambiaria del país y adoptar un nuevo régimen. Para esos efectos, se desarrolló la Ley 9ª de 1991, cuya vigencia “puso fin al estatuto cambiario, eliminando los controles a la entrada y salida de divisas y quitándole al Banco de la Republica el control del precio del dólar como herramienta de política monetaria” (Arango, 2000, p. 268).

Para el caso del sector de la Educación Superior, del que se hará reflexión detallada en un capítulo separado al interior de este documento, también hubo un especial énfasis en la apuesta de penetración del recetario neoliberal. Mediante la aprobación de la Ley 30 de 1993, en palabras de Abril (2018) se estableció la “privatización como política central del Estado colombiano. Se hace cada vez menos importante y mal financiada la educación pública mientras se fortalece la privada mediante créditos educativos, que se dan a los estudiantes en lugar de financiar las universidades públicas” (p. 27).

En lo que respecta al marco general de actuación del Banco de la Republica, de papel crucial en la estructura económica de la nación a partir del diseño que se le asignó en la Constitución, fue reglamentado en razón de la Ley 31 de 199. Dicha disposición avanza en la consolidación de su estructura independiente y conducida a reducir de manera preferente los márgenes de inflación.

Es preciso indicar, que, en el debate, uno de los ejemplos más referenciados de las pésimas políticas de libre comercio, es el modelo de salud del país. Este trabajo, más adelante abordará sus aspectos principales y los impactos que se derivan su marcada tendencia hacia la mercantilización. A manera de aproximación inicial, la Ley 100 de 1993, consagró el rol central de los intermediarios financieros dentro del sistema, mediante las políticas de aseguramiento, que

convirtieron el derecho a la salud en una mercancía inmensamente lucrativa para unos pocos agentes privados (Useche, 2012).

De manera semejante, otro sector que sin lugar a dudas sufrió en mayor medida de las consecuencias de la apertura, fue el relativo a los servicios públicos domiciliarios reglamentado con ocasión de la Ley 142 de 1999. Los impactos claramente negativos podrían resumirse en: el desmantelamiento del patrimonio público y el ahorro interno, la adopción de altas cargas tarifarias para privilegiar la suficiencia financiera en perjuicio de los ciudadanos y usuarios y en últimas, una pésima prestación del servicio e innumerables desfalcos (Gutiérrez, 2010).

Por otra parte, se establecieron marcos normativos afines a estrechar los vínculos comerciales y TLC con otras economías. Por ejemplo, se estableció la Ley 172 de 1994, en la que se dio vía libre al acuerdo fundacional suscrito en Marruecos, por medio del cual se adopta la Organización Mundial del Comercio, entidad fundamental para la regulación del comercio de bienes, capitales y mercancías (Estrada, 2006).

Hay que mencionar, además, la necesidad de adoptar formas de organización jurídica y empresarial que permitan la recepción de las grandes inversiones de capital de los más poderosos emporios financieros que vieron en Colombia un lugar ideal para el aumentar sus ganancias. En ese marco, se estableció la Ley 222 de 1995, que permitió afrontar diversos procesos de concentración societaria, clave en la apertura comercial (Estrada, 2006).

Fiel a la lógica del libre comercio, en el que se establece el principio que los agentes privados garantizan mayores eficiencias en los negocios, y apalancando sus razones a las complejas realidades financieras de las empresas estatales, sobre las que nunca se planteó la posibilidad de corrección y mejoramiento, se dio paso a la Ley 226 de 1995, que daba vía libre a las enajenaciones de la participación estatal en el capital de empresas estratégicas.

Una de las principales medidas del Neoliberalismo para despojarse de sus obligaciones de garantizar condiciones mínimas de subsistencia para la población, consistió en trasladar esas responsabilidades a entes territoriales que ven cada vez más limitadas sus finanzas y reducidas las transferencias del nivel central. En ese sentido, lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 apuntaba a la municipalización de los gastos en materia de salud y educación (Estrada, 2006).

Tal como se señaló, la propuesta del libre comercio, fundamentalmente cimienta su funcionamiento a partir del envilecimiento de la mano de obra para garantizar mayor plusvalía y retornos a los grandes conglomerados financieros. A las ya regresivas reformas laborales adoptadas en el país, se sumó la Ley 789 de 2002. Rodríguez (2007) indica que introdujo cambios determinantes en las relaciones laborales, al reducir el pago de las indemnizaciones por despido injusto, horas extras y disminuir los recargos por festivos y dominicales.

Para concluir, es preciso referir que las reformas legales de la apertura, encontraron su momento cúlmine tras la creación del marco legal de sostenibilidad fiscal, consagrado en la Ley 1473 de 2011. Esta norma, que merecerá un acápite especial posteriormente, permite al gobierno acudir al llamamiento de recortes solicitado por las agencias calificadoras de riesgo y el FMI. En resumen, la medida constituyó en una herramienta para achicar aún más el gasto público del Estado. (Centro de Estudios del Trabajo [Cedetrabajo], 2019).

En razón de todo lo anteriormente expuesto, se clarifica la tesis que el conjunto de las reformas legales adoptadas por el órgano legislativo, evidencia una absoluta sistematicidad en el desarrollo de políticas y reglamentaciones que profundizan las tesis del Consenso de Washington. Cada disposición legal, ha sido una piedra puesta en favor de los cimientos y consolidación del proyecto aperturista. Tras tres décadas de vigencia y evolución, lo que algunos

minoritariamente anticiparon como la punta de lanza del libre comercio, hoy queda abiertamente expuesto ante la opinión pública dada la tozudez de los hechos.

## **8. Impactos del Modelo Neoliberal en los DESC**

Una vez desarrollado el acervo teórico de ambas nociones, es importante ejemplificar en lo práctico, como se materializa la inclinación al Bloque Neoliberal en desmedro de la garantía de los DESC. Los hechos, dan luces de como las concepciones inspiradas en la economía neoclásica, son las que han soportado el peso de la regulación y aplicación de políticas públicas para efectos de garantías mínimas de tipo social. Los casos de la Educación Superior y la Salud, sirven para ilustrar con mayor detalle los impactos reales que se derivan de la tensión teórica y práctica de los conceptos medulares de esta investigación.

Las consecuencias de la concepción neoliberal para la garantía de los derechos de los colombianos son sin duda alguna desalentadores. La lógica de mercantilización en la que se encuentran inmersos, sigue siendo la limitante principal para que puedan accederse a estos. En la prestación de estos servicios de tipo social, ha venido primando su conversión en mercancías para satisfacer intereses de grandes especuladores financieros (Fernández y Valencia, 2010).

### **8.1. Educación Superior**

#### **8.1.1. Caracterización de la Educación Superior**

Por lo que refiere al desarrollo de la política de Educación Superior en Colombia, esta se asienta durante el periodo de implementación del modelo Neoliberal, sobre tres fuentes normativas en las que se definen los aspectos principales de naturaleza filosófica y económica de las ideas que orientan su aplicación. Esta aproximación, analiza las consecuencias para el país, de la aprobación de la CP de 1991, el Plan de Apertura Educativa, y su concreción en la Ley 30 de 1992, a las que se le hará énfasis principal en este análisis.

En primer término, es en el propio diseño constitucional de 1991, donde se enquistó la posibilidad de convertir derechos constitucionales en un nicho de negocios para operadores privados y principalmente capitales extranjeros. La carta, definió que, junto al concurso del Estado, las familias y la ciudadanía tenían la responsabilidad principal en el cubrimiento de ese derecho. Esto ocasionó que el Estado se liberara de su responsabilidad prestacional con este, para que los recursos de su financiación salieran de los propios bolsillos de los habitantes, con el endeudamiento como eje central. Y justamente en ese ítem, es donde se da lugar al negocio financiero. Empleando las palabras de Acero (2017):

El artículo 67 de la nueva Constitución estableció que “el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación”. Así, el Estado se desprendió de la obligación de financiar por completo a la Educación Superior para compartirla con los estudiantes y sus familias. Dadas las condiciones socio-económicas del país, éstos últimos han tenido que optar por educación de pésima calidad de bajo costo o educación de calidad con matrículas significativamente altas, aunque pagables, mediante el endeudamiento con el sistema financiero como intermediario. En otras palabras, el contenido jurídico de la Constitución de 1991 abrió la puerta a la privatización de la prestación de servicios educativos en Colombia. (p. 47)

Cosa parecida sucedió también con el Plan de Apertura Educativa (PAE), que conserva la misma filosofía del proceso constituyente de 1991. El diseño de sus lineamientos obedeció principalmente a las necesidades del capital financiero internacional. La banca internacional, planteó la necesidad que, para el caso de la Educación Superior, esta podía financiarse a través de los usuarios, dada su capacidad potencial de pago.

El gobierno de Cesar Gaviria, cumpliendo fielmente estas imposiciones, orientó la canalización de recursos al otorgamiento de créditos educativos, cosa que no ha variado hasta nuestros días. Dando paso a la priorización al subsidio a la demanda en desmedro de una adecuada financiación progresiva de la oferta pública, cada vez más amenazada. En la opinión de García (2000):

La política de apertura educativa fue quizás el plan más elaborado en ese sentido. A partir de 1992, los aportes del Estado para la universidad pública colombiana, especialmente en el rubro de inversión, disminuyeron drásticamente. En un plazo de 10 años, las universidades debieron estar prácticamente autofinanciadas, viéndose en la obligación de incrementar exageradamente las matrículas y tener que recurrir a la venta de servicios. (p. 52)

#### **8.1.2. Subsidio a la Demanda: Eje de la Política Educativa.**

Simultáneamente, en virtud de la Ley 30 de 1992, se planteó como eje de la política educativa el subsidio a la demanda, y sus efectos se evidencian en dos variables. La primera, considerando la política de congelamiento de los recursos con los que cuenta el sector público en virtud que “las universidades públicas solo reciben como incremento en sus recursos económicos el porcentaje de inflación del año inmediatamente anterior; lo que ha conllevado a un detrimento económico de estas instituciones” (García, 2000, pp. 38-39).

Y, en segundo lugar, como variable principal de este acápite, lo atinente a las políticas de otorgamiento de créditos a las familias para acceder a la Educación Superior. Esta ha sido la lógica en la que se ha pretendido garantizar el acceso a la educación para nuestros jóvenes. La ausencia de una adecuada financiación a la Educación Pública, viene acompañada de la promoción de toda suerte de programas y créditos, en los que, a costa del endeudamiento, se mercantiliza la naturaleza de este derecho fundamental. Clarifica Abril (2018):

Por su parte la financiación a la demanda consiste en entregar el dinero a los estudiantes generalmente en forma de créditos educativos. Esto, además de impedir la gratuidad de la educación, permite pasar dinero público a universidades privadas, donde la matrícula tiende a aumentar aceleradamente con este tipo de programas, y a universidades extranjeras con ánimo de lucro como lo exigen los Tratados de Libre Comercio. ICETEX y el papel de la Banca Internacional. (párr. 3)

### **8.1.3. Icetex Y El Papel de la Banca Internacional**

Frente al proceso de consolidación del ICETEX como principal eje de la financiación de la Educación Superior en el país, es necesario establecer un hecho histórico que permite clarificar las relaciones de esta entidad con el capital financiero internacional. El punto de partida del modelo, encuentra sus más remotos antecedentes, en las conclusiones de un encuentro que data de 1988, convocado por el BM en Washington y del que hicieron parte diversos sectores del gran capital internacional, el sector privado y representantes del sector educativo de varios países del mundo. El documento surgido del episodio, según verifica Acero (2017) orientaba “optimizar y descentralizar los recursos destinados a la Educación Superior, labor en la que el BM asistiría a los Estados para identificar los cambios normativos que contribuyeran a modificar el comportamiento de los proveedores de recursos en el sector” (p. 54).

En ese marco, se estableció el diseño económico del principal instrumento del subsidio a la demanda en el país, que principalmente apuntaba a sobrecargar a la ciudadanía y sus familias con los costos de capital e intereses elevados bajo los que se configuró esa política, en la cual las entidades financieras como el BM, que están a la cabeza de los recursos con los que opera el sistema, obtiene altos retornos financieros, mientras los usuarios asumen en ocasiones el pago de hasta tres veces más del capital adeudado al comienzo. Revela Acero (2017):



Por supuesto, los préstamos de dinero del BM al ICETEX no son desembolsos altruistas. Por el contrario, todos tienen tasas de intereses que le permiten capitalizar recursos. El servicio de deuda de la entidad crediticia colombiana con el BM ocupa casi la totalidad de sus los gastos no operacionales. Además, el cumplimiento en el pago de dicha deuda es riguroso. Así lo registra el Informe de gestión del ICETEX del año 2017. “En los gastos no operacionales, el principal componente lo constituye el servicio de la deuda, que corresponde a los pagos por capital e intereses del empréstito con el Banco Mundial, estos recursos se ejecutaron en 99%.” Además, el pago de deuda del ICETEX al BM representa el 99,21% del total de los gastos no operacionales de la entidad. (p. 56)

#### **8.1.4. Asfixia Presupuestal de las Universidades Publicas**

Es preciso en este momento del análisis, poner de presente las cifras suministradas por los informes presidencial y de sostenibilidad financiera presentados por el Sistema Universitario Estatal en 2018. Las conclusiones de esos documentos, ha permitido denunciar con todo detalle la profunda crisis en las que se encuentran inmersos estos planteles. A continuación, nos aproximaremos a las principales variables para medir las condiciones actuales calidad y acceso a la educación superior.

El primer elemento de la discusión sobre la ausencia de presupuesto al interior de las universidades públicas, pasa por el diseño de la política de financiación establecida en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. La norma en cuestión, definió que los recursos transferidos por la nación a las universidades, se establecían en virtud de un ajuste anual aplicado al presupuesto de la vigencia anterior, tomando como referencia el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Concretamente, resulta relevante acudir a las cifras del comportamiento de ingresos y gastos de las 32 instituciones universitarias de carácter público durante el periodo 2010-2017.

Los datos evidencian que los gastos totales de estas, crecen por debajo de la regla de ajuste establecida por el marco normativo de la Educación Superior en Colombia. En promedio, en los últimos 7 años, los aumentos anuales en materia de gasto total y de personal son del 9,56% y 9,37% respectivamente. En términos comparativos 5,9% superior porcentualmente al IPC, cuyo crecimiento en ese periodo se ubicó en 3,76% (Sistema Universitario Estatal [SUE], 2018a).

Por otra parte, también se refleja la inexistencia de recursos suficientes al establecer el comparativo de la cobertura estudiantil en las transferencias de la nación. El peso de las políticas neoliberales ha implicado que en un sector donde hay progresividad en el crecimiento de la población con acceso a la educación pública, la cantidad de recursos por estudiantes se reduce sistemáticamente, dada la forma de financiación del sistema.

En particular, esto se evidencia si se tiene en cuenta que antes de entrar en vigencia la Ley 30, la población matriculada en los 32 planteles de educación universitaria era de 159.218 y el aporte anual estatal por estudiante era en promedio de \$10.825.890. El nuevo mecanismo legal, tomando como fecha de corte el año 2016, implicó que, para los 611.800 matriculados, los recursos se redujeran a \$4.785.338 per cápita (Sistema Universitario Estatal [SUE], 2018b). En resumen, las necesidades crecen y la financiación se congela.

De manera semejante, inmensa preocupación causa en la comunidad universitaria los ingresos cada vez más deficientes para el cumplimiento de los objetivos misionales de cobertura y calidad. Por ejemplo, en el año 2002, esos ingresos eran cercanos al 0,50%, y establecido un corte en el año 2017, la cifra representaba porcentualmente un 0,39%. Confirmando así, lo expresado por Mora y Munera (2019), respecto a que los datos dan muestra que el “volumen de los recursos que el gobierno nacional ha transferido a las 32 universidades públicas del país, ha disminuido en los últimos 16 años” (p. 119). La ausencia cada vez mayor de recursos para las

bases presupuestales de las universidades, las han abocado a una política de hacer esfuerzos para conseguir de manera propia los recursos faltantes. Medida que en últimas implica privatización.

### **8.1.5. Relación entre Educación y Desarrollo Humano**

En esta sección es necesario recalcar, que la Educación como fin en sí mismo, es la forma en que la especie humana participa en el proceso histórico de acumulación de conocimiento, del cual se derivan, sin ningún distingo de la condición económica o social, los grandes aportes al progreso del de la humanidad (Fernández, 2015). Negar tal condición, y establecer políticas que impliquen excluir a inmensas mayorías de ese propósito, tiene consecuencias muy negativas.

En principio, al constituirse como el principal instrumento de movilidad social, su negación o barreras para el acceso, configura una imposibilidad material de gozar de otros derechos. En sociedades con las agudas dificultades económicas como las que tiene Colombia, posicionar las políticas afines al subsidio a la demanda, es decir, al pago y responsabilidad individual y de las familias de los costos educativos, como el eje central del sistema, niega de plano las posibilidades superar la pobreza y la desigualdad, dada la vinculación estrecha entre la cualificación educativa como mecanismo para acceder a garantías y derechos de otro tipo, por ejemplo, al trabajo (Tomasevski, 2001).

Este aspecto termina de agravarse, si se suma el hecho que se asume el proceso educativo como inversión y no como un derecho y una actitud inherente a la especie. El neoliberalismo y sus presupuestos políticos y económicos plantean una visión antagónica a la idea de la importancia de la educación como condición para la dignificación humana y su progresión social. Anteponen la premisa del capital humano como criterio orientador de la educación superior, implicando sacar de foco su elemento liberador y en últimas excluye a aquellos para quienes ese costo no resulte posible asumir (Fernández, 2015).

En efecto, la vigencia de esa ortodoxia económica neoliberal, resulta siendo un absoluto atropello contra la dignidad misma de los seres humanos. Desde sus toldas, prima la idea que la principal función de la educación es la de crear capital humano, teniendo como horizonte el retorno de utilidades y ganancias. Es decir, la educación como inversión. En ese entendido no resulta extraño que el modelo apunte a la conversión de las personas no en fines del desarrollo, sino en medios (Tomasevski, 2004).

Justamente son las políticas de subsidio a la demanda, las que reflejan las condiciones de mercantilización de la Educación Superior. El endeudamiento de familias como eje central de la política educativa, mina en materia grave la noción de derecho social que desde la formalidad constitucional se le asigna a este. No puede estimarse como una garantía ciudadana, aquello que este condicionado a capacidades de pago y esté sujeto a parámetros de tipo comercial, por encima de la satisfacción de derechos (Tomasevski, 2001).

El elemento articulador de la crítica del libre comercio a la garantía de estos derechos, se inserta en la idea que, dado el predominio de sus concepciones sobre libertad negativa, que se entrelazan con la justificación teórica a las políticas de préstamos o créditos educativos, el papel del Estado en su prestación se relega a un segundo plano. En el orden neoliberal, la decisión política de desmejorar las condiciones de acceso a la Universidad Pública, guarda relación con liberar este mercado para que sea captado por agentes privados que garanticen condiciones de rentabilidad financiera para los nuevos proveedores que participan (Fernández, 2015).

## **8.2. Salud**

### **8.2.1. Aspectos Preliminares del Régimen de Salud**

En relación con el diseño fundacional del régimen de salud colombiano, este se encuentra definido en la Ley 100 de 1993, aprobado con ponencia positiva del Ex Presidente Álvaro Uribe

Vélez, entonces dirigente del partido liberal, principal organización impulsora del proceso de apertura. La norma, como el restante de las medidas afines a la lógica neoliberal, no es el resultado de una elaboración jurídica propia ajustada a los intereses nacionales. Por el contrario, “es una política pública de la década del 90. Surgió en el contexto de las reformas introducidas en América Latina en el marco de los lineamientos del Banco Mundial y del Consenso de Washington” (Corcho, 2018, p. 3).

De manera que sus propósitos, se enmarcaban en la exigencia de debilitar el papel del sector público en la provisión de estos servicios, y en esa dirección, dar paso a la participación de intermediarios financieros como eje articulador del nuevo sistema. Dicho en otras palabras, abrió el camino para la configuración de un nuevo negocio para el capital financiero nacional e internacional y, en consecuencia, a la mercantilización de un derecho fundamental, dada la evidente contradicción entre sus naturalezas filosóficas. Habría que decir también que el nuevo eje rector del sistema, por demás impuesto por el FMI y el BM, va en completa contravía de la idea de garantizar en términos universales el derecho a la salud de cualquier habitante del país, sin distingo de su naturaleza socioeconómica (Hernández, 2010).

A su vez, la razón esgrimida para avanzar en una feroz política de privatización, giraba alrededor de los discursos propios de la concepción neoliberal, en los que se asigna mayores niveles de eficiencia al sector privado en cuanto a la provisión de este tipo de servicios, según su lógica. Se estableció la nueva filosofía ordenadora del sistema, la del aseguramiento y reducción de barreras de tipo financiero, bajo el supuesto de ampliar cobertura y servicios para la población. Se relegó al Estado de la prestación directa del servicio (Centro de Estudios del Trabajo [Cedetrabajo], 2010).

### **8.2.2. Intermediación Financiera y las EPS.**

En cuanto a los criterios fundacionales del nuevo modelo, Bernardo Useche Aldana, PhD en Salud Pública de la Universidad de Texas y una autoridad en materia de análisis de los sistemas de salud y sus impactos, resume en tres pilares el conjunto de reformas que adecuaron el régimen a los intereses de los grandes poderes financieros, principales beneficiarios de esa nueva receta, por intermedio de las EPS. A saber, encontramos los siguientes:

1. En relación a la rectoría y dirección del sistema, la salud fue sumergida en una lógica de subordinación ante los grandes poderes financieros y sus continuas imposiciones de tipo político y legal, que limitan la soberanía para la adopción de políticas internas y debilitan la capacidad de reacción y organización de las instituciones nacionales (Useche, 2012).
2. Por su parte, respecto al mecanismo establecido para la financiación, en desarrollo de los lineamientos del libre comercio, los promotores del negocio abrieron paso a las EPS como órgano rector de régimen y verdugo de los usuarios. Estos implementaron el rol preponderante de las compañías de seguros en el sistema de salud (Useche, 2012).
3. En última instancia, frente a la prestación de los servicios, se fijó un lesivo principio en la forma en cómo se efectuaba la garantía de este derecho. En el sector, opera la idea que mientras más servicios se presten, menos ganancias obtiene el sistema. Conocido por sus siglas en inglés como Medical Loss Ratio. Es decir, lo que resulta de cuando los afiliados pagan a los aseguradores, y a su vez, los que estos últimos asignan a los proveedores de los distintos servicios de salud (Useche, 2012).

### **8.2.3. Derechos y Mercancías, el Caso de la Ley 100**

En lo atinente a los resultados prácticos del sistema, se tomarán tres ítems de valoración en los que queda evidenciada la absoluta ineficiencia y ausencia real de garantía y adecuada

prestación de los derechos de salud. En ese orden de ideas, abordaremos las principales conclusiones esgrimidas por Aurelio Suarez Montoya, en el documento titulado: *¿Está hecha trizas la salud en Colombia?*, donde se ilustra el complejo panorama del sector en cuestión.

Por un lado, el diseño del sistema de salud consagrado en la Ley 100, obedece en términos económicos a un sector donde por regla general los gastos para una adecuada atención son de tendencia creciente y con inexistencia de economías de escala, en las que se abaraten los costos de prestación del servicio. Por ejemplo, al tiempo que el IPC en el periodo 2000-2017 subió de 100 a 138, el IPC en salud, aumentó en un 154,25. En el sector, muy a pesar de la política de cobertura o carnetización, las condiciones materiales de asistencia y atención del sistema, mantenía un crecimiento rígido en el tiempo (Suarez, 2018).

Simultáneamente, se evidencia que los recursos sobre los cuales se asienta el sistema, cercanos a los \$40 billones con corte en 2017, que se traduce en unidades per cápita a US 950, de las cuales un monto superior al 50% se deriva del régimen contributivo, lo ubican en un renglón bastante inferior si se compara en el concierto de las naciones. (Suarez, 2018). Los datos dan muestra de cómo en proporciones mayúsculas, las familias destinan una parte considerable de sus ya escasos ingresos para cubrir la atención de esas contingencias. Las erogaciones de los costos de atención, o gastos de bolsillo del sistema, especialmente los de medicamentos, son asumidas por los usuarios en una proporción del 15 % del total, cerca de \$8billones y con tendencia creciente (Suarez, 2018).

En igual sentido, se pone de presente el hecho de la casi nula ampliación de la infraestructura hospitalaria y las condiciones internas para su adecuado funcionamiento. En los últimos años se ha disminuido los metros de área construida, de 2014 a 2017 declinó en un 50% (Suarez, 2018). Mantienen cifras demasiado bajas en los índices de herramientas claves para la

atención, por ejemplo, al contar con 1,6 camas por cada 100 habitantes, puesto 130 de 19 según ranking de la OMS. Sumado a eso, pésimas condiciones laborales para personal medido cuyo promedio de 1,8 por cada mil habitantes, lo posiciona por debajo de los parámetros de la OCDE, donde se ubica en 3,2 (Suarez, 2018).

#### **8.2.4. Privatizaciones y Cultura de la Corrupción**

En relación con este aspecto, es preciso proponer, que cualquier análisis serio de los casos de corrupción denunciados en el sector de salud, deben incluir su ligazón con la lógica del modelo en que funcionan. El asunto, no se trata solo de manzanas podridas al interior del sector. Por el contrario, la razón fundamental de su vigencia, tiene que ver con los postulados que dieron origen a la Ley 100 de 1993, que creó todas las condiciones para facilitar el desvío de los recursos y limitar los controles a las operaciones de los actores del sistema.

La idea de la utilidad por encima de incluso los más elementales parámetros éticos al interior de las sociedades, es la filosofía que justifica este deleznable proceder. Dicho con palabras de Suarez (2011), el modelo neoliberal se encuentra íntimamente ligado a posiciones inspiradas en el utilitarismo, donde el análisis de los hechos se limita a su practicidad más allá de cualquier prejuicio de tipo axiológico. Así pues, se justifica incluso que la ganancia y el aumento de rentabilidades se haga a costa del sufrimiento y degradación del prójimo. Como sucede en el caso de la operación de las EPS.

En ese sentido, dada la lógica mercantil impregnada en las raíces del sistema, se creó la idea de hacer de la salud de los colombianos otra mercancía más, se afianzaron los estrechos vínculos entre la lógica neoliberal y la corrupción para aumentar rentabilidades. Las estadísticas revelan “un total de 267 fallos con responsabilidad fiscal por una cuantía de \$2,1 billones de pesos han producido la Contraloría General de la República, desde 2012 hasta el presente año,



por malos manejos de recursos del sistema general de salud” (Contraloría General de la Republica [CGR], 2018, párr. 1).

Se debe agregar que, dentro de las causas que motivaron las sanciones de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados, aparecen cuatro como las más sobresalientes a saber: la adopción de recobros sin justificación legal, la adquisición de bienes o elementos que no guardaban relación con los servicios prestados, sobrecostos en los precios de los medicamentos y doble contabilidad en los registros del sistema.

De manera análoga, uno de los aspectos más bochornosos del funcionamiento del sistema, sin duda alguna los constituye el hecho que, en los diversos estudios de control fiscal adelantados, existe plena prueba de la destinación ilegal de los recursos estatales de la unidad de pago por capitación (UPC), para efectuar gastos de administración. Esto constituye una de las fuentes principales de los cuantiosos desvíos de recursos de unos cuantos negociantes de la salud. Su precio se determina con información suministrada por las EPS, en las que ya existen múltiples sanciones por alterarla y confabularse con otras del sector.

En esa dirección, la Ley 100 de 1993 no estableció controles adecuados para evitar que se robaran la plata. La teoría planteada por sus defensores, sostenía que la autorregulación y vigilancia evitaría malversación y robo de los recursos, posición propia del neoliberalismo. No incluyó la aplicación de auditoria pública para la inspección y vigilancia del manejo de los recursos, se definió únicamente la figura de revisor fiscal. En últimas, anualmente el balance de un gerente gira alrededor de cuanto ganó la empresa y no cuantos servicios de calidad prestó. Y el resultado, está a la vista.

### 8.2.5. Radiografía de la Crisis de la Salud

Tras casi tres décadas de la aplicación de estas políticas en materia de salud, las consecuencias negativas en las condiciones de reconocimiento material de este derecho están sobre la mesa. Una forma oportuna de diagnosticar el Estado actual la salud, consiste en detallar las conclusiones de un reciente estudio a propósito del tema en cuestión. Según detallan las cifras suministradas, en el sector los datos son los más altos desde que esta acción judicial apareció en la CP, y así mismo, porcentualmente representa el ítem más alto si se tiene en cuenta la totalidad de tutelas instauradas desde el año 2018 (Defensoría del Pueblo, 2019).

De igual modo, con un total de 207.734 tutelas impetradas en el 2018, el derecho a la salud representa porcentualmente el 34,21% del total de acciones insaturadas. Lo anterior, si se contrasta con lo reflejado en 2017, muestra un aumento aproximado del 5,1% (Defensoría del Pueblo, 2019). Muy a pesar de eso, estas cifras podrían eventualmente ser mayores, si se detallaran los reclamos que de este derecho se hacen bajo la invocación del derecho de petición o la seguridad social. En síntesis, en materia de garantía al derecho a la salud la administración de justicia recibe en promedio al día una tutela cada 2,5 minutos, o una cada 3,4 segundos, si se calcula sobre la base de los 246 días hábiles del año (Defensoría del Pueblo, 2019).

En dirección similar, otro de los hechos tristemente célebres en el régimen de Salud vigente, tiene que ver con la imposibilidad del sistema de evitar males y muertes, que el progreso de la ciencia y la técnica podría haber evitado, a partir de políticas de prevención y oportuno tratamiento. Un completo informe presentado reveló que “durante el periodo 1998-2011 se reportaron en Colombia un total de 2’677.170 muertes, 1’427.535 (53%) correspondieron a causas clasificadas como evitables” (Instituto Nacional de Salud [INS], 2014, párr. 11).

Al respecto de esa auténtica tragedia, Useche et al, (2015), plantean que, si el régimen de salud otorgara mejores condiciones de acceso a servicios, se habría evitado la mitad de las muertes referidas en el informe del INS.

Ese panorama abrumador, sigue dando muestras de la necesidad de reformas profundas al diseño central del sistema. En consecuencia, han sido extremadamente negativos los impactos de la instauración de la concepción neoliberal en este renglón social para los ciudadanos y usuarios. A modo de síntesis, se podría decir de la Ley 100, que primó la “quiebra económica del sistema, corrupción, el caos administrativo y en una insuficiente y a todas luces profundamente inequitativa atención a las necesidades de salud de la población” (Useche, 2013, p.5).

### **8.3. Regla Fiscal, el Entierro de La Constitución Doctrinaria**

En primera instancia, el debate propuesto bajo la adopción del esquema de sostenibilidad fiscal en ordenamiento jurídico colombiano, orbita en la dirección de resolver la existencia de las contradicciones que se derivan de la carta política de 1991. La aparición de dos concepciones políticas y sociales contrapuestas, ha sido el caldo de cultivo para agudos debates sobre los que deberían ser los aspectos principales que rijan el devenir económico. La naturaleza dual de ese documento jurídico, como se explicó en el desarrollo de esta investigación, es el factor principal que intenta resolver la denominada regla fiscal.

En ese sentido, de manera sistemática, en varios periodos gubernamentales ha habido varios intentos de la tecnocracia por modificar e inclinar la balanza definitivamente hacia el cumplimiento casi que total del referido BNN. Para eso, como se evidencia en el espíritu de la ley, se crean las condiciones para supeditar de manera irreversible cualquier posibilidad de garantía de los derechos sociales al cumplimiento de la ortodoxia neoclásica.

Múltiples condicionamientos de los distintos organismos de crédito internacional y las grandes potencias, jugaron un papel clave en la aplicación de esta política económica en el país. Consagrar la medida, menciona Acosta (2013), pretendía darle un manejo ortodoxo al gasto público, evitar escenarios de derroche presupuestal, y enviar el mensaje a los acreedores de deuda que el país respondería con toda puntualidad en el pago de ese rubro. La necesidad de crear las condiciones para que el Estado Colombiano garantice el cumplimiento irrestricto de sus compromisos en materia de deuda externa, fue su motivación económica y política.

En ese entendido, lo planteado por la nueva regulación, significa que, en adelante a su promulgación, que todas las normas y políticas públicas que cobijen temas en materia social y de reconocimiento de derechos, quedarán a discreción de la cartera de hacienda de la nación. Muy diversos sectores de opinión, consideraron esta disposición como el ataque más salvaje que en más de dos décadas de vigencia del texto constitucional, se haya lanzado a las disposiciones democráticas y avanzadas consagradas en ellas. En vista de que como indica Hoyos (2013), “la sostenibilidad fiscal, como criterio constitucional, busca limitar el cumplimiento por parte del Estado para garantizar los derechos sociales y fundamentales de la población, contemplados en la Constitución” (párr. 3).

Lo dicho hasta aquí supone, que limitar las garantías de los derechos sociales a esquemas macroeconómicos importados desde las entrañas de las instituciones financieras internacionales, y que, por demás, jamás han tenido ninguna cercanía teórica y práctica con la realidad del país, constituyó una disposición de profundo talante retardatario. Adjetivo ajustado a los hechos, si se tiene en cuenta la posición deshonrosa de Colombia en las olimpiadas mundiales de la desigualdad social, donde permanentemente disputa el podio.

Esta norma, en la práctica ha constituido la principal herramienta de recortes a garantías sociales, desconociendo la importancia de estos últimos para crear condiciones de fortalecimiento del aparato productivo y el bienestar general de la población. La tendencia desde su vigencia ha sido que las distintas administraciones presidenciales, bajo el manto de sus concepciones contrarias al interés nacional, sacrifiquen el gasto social y de inversión productiva, para cumplir condicionamientos externos.

La retórica que en parte inspiró la aprobación de esta regla, fue la necesidad supuesta de disminuir el agudo déficit fiscal que sacudía el país. En ningún momento, el gobierno vislumbró, por ejemplo, la necesidad de modificar su política de exenciones tributarias a los grandes capitales extranjeros, y corregir la ineficiente y regresiva estructura tributaria. La medida, según la estadística, lejos de cerrar el déficit, lo ha aumentado. Cedetrabajo (2019), relaciona que “configura una camisa de fuerza al gasto público y evidencia que el mercado ha sido incapaz de equilibrar la diferencia entre los ingresos de la población y sus necesidades sociales” (párr. 9).

Al mismo tiempo, uno de los que mejor sintetiza los propósitos de esa nueva arremetida a los vestigios democráticos que aún sobreviven a la andanada neoliberal, es el que sustenta la naturaleza de la medida como una herramienta para aumentar las limitaciones de los jueces de la república, principalmente por la existencia de los impactos sociales en sede de tutela.

Esta institución jurídica, para la ciudadanía, ha constituido una de las más fundamentales herramientas con las que cuenta para la garantía de sus derechos más elementales. Como lo hace notar Acosta (2013), la regla fiscal permitía obstaculizar que se profieran fallos en sede de tutela, que tuvieran como consecuencia grandes erogaciones de recursos del Estado. Por ejemplo, los que guardan relación con unificación del plan obligatorio de salud, atención a población desplazada y grupos indígenas, etc.

#### 8.4. La acción de Tutela, Termómetro de la Crisis Social Nacional

En relación con la Tutela, sin el menor espacio a vacilaciones, es preciso definirla como una figura altamente novedosa, que trajo consigo incorporada la carta del 91 en su artículo 86, y que se encuentra reglamentada en los decretos 2291 de 1991 y 306 de 1992. Los elementos principales que la configuran, recaen en dos aspectos. En primer lugar, su carácter preferencial, que implica una priorización por parte de los jueces de la república en relación a otros asuntos que tenga a su conocimiento. Y, en segundo término, su trámite sumarial, de resolución en un lapso no superior a los 10 días. Las circunstancias jurídicas y fácticas descritas, según indica Jiménez (2010), la convierten en “la herramienta más expedita para lograr la defensa de los derechos fundamentales con una rápida administración de justicia” (p. 150).

Hay que relacionar, además, que cualquier valoración sobre la acción de Tutela debe girar en una dirección dual. Por un lado, el desarrollo de casi treinta años de vigencia, la convirtió en una poderosa herramienta constitucional para la protección de derechos, y un valioso mecanismo de nivelación social, en el entendido que la ciudadanía, vía judicial, podría dar golpes certeros a las profundas condiciones de desigualdad económica, política y de oportunidades a las que el modelo implantado en Colombia viene sometiendo a sus gentes. Con total justicia no han sobrado los halagos y reflexiones académicas en su honor, posicionándola como uno de los criterios más avanzados del nuevo texto constitucional.

Aun siendo cierto lo anterior, el análisis debe pasar un segundo rasero, una especie de valoración de la economía política de sus propósitos fundacionales. Es aquí, en donde considero que deben situarse los exámenes actuales del conjunto de elementos que de ella se derivan y que no pocas veces resultan ignorados por la opinión pública. Las estadísticas suministradas por diversas autoridades e instituciones nacionales, dan muestra de la profunda vulnerabilidad de la

población frente a las garantías básicas y derechos mínimos que sobrevienen a la aparición del Estado Social de Derecho en la CP de 1991. Las cifras, implícitamente evidencian que la tutela, se convirtió en una especie de termómetro de los niveles de protección social en Colombia.

Un reciente informe presentado revela que los niveles de aplicación de esta figura superaron con creces comparado con otros periodos. De modo que, la Defensoría del Pueblo (2019) destaca que “en 2018 se registraron 607.308 acciones por presuntas violaciones a un derecho fundamental, lo que significa que, en 2018, cada 52 segundos se interpuso una tutela en Colombia” (p. 51). Es decir, esta herramienta que debería ser excepcional, bajo el entendido que los derechos fundamentales son prerrogativas de tipo constitucional que deben ser garantizadas por el gobierno y autoridades públicas, evidencia una sistemática negación y desconocimiento.

El marco de sostenibilidad fiscal referido en el acápite anterior, guarda íntima relación con el debate de los impactos positivos para la ciudadanía, derivados de la práctica judicial de la acción de tutela. Desde las toldas oficiales, se consideró a esta como una especie de enemiga de las finanzas públicas, en vista de que el corazón de la reforma planteada, apuntaba a mitigar los impactos económicos de los fallos proferidos a la luz de este trámite preferencial y sumario. Al decir de Gaviria (1996), buscan los males en el mecanismo judicial, y no en las causas de tipo externo que condicionan su aplicación y que esos sí, requieren modificarse.

Es necesario recalcar que, dentro del margen de análisis de las premisas referidas, adquiere mayor notoriedad el hecho que la tutela quedó absorbida por los negativos impactos de las políticas neoliberales, que, a su paso feroz por los más variados sectores de la economía, el patrimonio público y los derechos, fueron conculcando las más elementales garantías de la sociedad colombiana. Muy a pesar de la utilidad jurídica de esa figura constitucional, la realidad refleja que precisamente el incumplimiento de la garantía de los derechos, principalmente los de

orden prestacional, ha sido la regla general en el país, y cuya situación de gravedad, ha venido empeorando desde que la tesis del neoliberalismo se convirtió en el credo oficial de la nación.

Teniendo en cuenta este contexto, queda claro que lo que, en sociedades democráticas avanzadas, debería ser la excepción, como señal del buen funcionamiento económico y de la redistribución social, para nuestro caso, es la prueba del agudo atraso y desigualdad. de nuestra gente. Que los ciudadanos en proporciones inmensas acudan ante los jueces de la república para reclamar la salvaguarda de sus derechos, principalmente prestacionales, sirve como termómetro de la ausencia de voluntad política del gobierno nacional para fijar los DESC como elementos prioritarios en el desarrollo de su agenda pública.



## 9. Marco Legal

Para efectos del análisis de las tensiones constitucionales entre el BNN y el BNG y su expresión concreta en el posterior desarrollo normativo de sus preceptos, se procedió a la revisión detallada de los contenidos de la Constitución Política Nacional de 1991, 15 Leyes, 2 documentos CONPES, y 1 Plan Nacional de Desarrollo. A continuación, se enuncian:

### A. Constitución Política

### B. Leyes

Ley 45 de 1990: Dictamina normas en materia de intermediación financiera y aseguramiento.

Ley 49 de 1990: Expide reglamentación en parámetros de tributación.

Ley 50 de 199: Reglamenta el nuevo estatuto laboral.

Ley 1 de 1991: Señala modificaciones en materia portuaria y marítima

Ley 7 de 1991: Menciona aspectos de comercio exterior.

Ley 30 de 1992: Define la organización del régimen de educación superior.

Ley 31 de 1992: Refiere las normas de funcionamiento del Banco de la Republica.

Ley 100 de 1993: Introduce la intermediación financiera en la prestación de servicios de salud.

Ley 142 de 1994: Revela el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Ley 172 de 1994: Aprueba TLC de EE. UU, Colombia Y Venezuela.

Ley 222 de 1995: Modifica lineamientos comerciales.

Ley 226 de 1995: Desarrolla artículo 60 de la CP. Apunta a la enajenación de acciones estatales

Ley 715 de 2001: Distribuye presupuesto y responsabilidades en salud, educación, etc.

Ley 789 de 2002: Reforma ordenamiento laboral.

Ley 1473 de 2011: Determina el criterio de sostenibilidad fiscal.

**C. Documento CONPES**

CONPES 2465 de 1990: Establece los lineamientos de la apertura económica en su primera fase.

CONPES 2494 de 1990: Profundiza las políticas de liberalización comercial.

**D. Plan Nacional de Desarrollo**

La Revolución Pacífica 1990-1994. Recopila las principales concepciones económicas y políticas que guiaron el cuatrienio presidencial de Cesar Gaviria,

### 10. Metodología Completa

El presente capítulo hace referencia a la estructura metodológica que permite dar respuesta al estudio de las tensiones constitucionales entre el neoliberalismo y los derechos sociales en el proceso constituyente de 1991. Lo anterior, dentro del marco de una investigación de carácter jurídica, “en la medida en que su solución debe encontrarse al interior de las fuentes formales del Derecho” (Giraldo, 2012, p. 22). A continuación, se realiza la descripción del diseño metodológico, en estricta sujeción a la proximidad científica de la temática abordada.

Esta reflexión teórica, en los términos de Blanco (2018), adopta un enfoque histórico – hermenéutico, con ocasión que, en primer término, sitúa las modificaciones constitucionales y las tensiones que se derivan de allí, en la época de auge de la globalización neoliberal. Y, en segundo término, relaciona los contenidos normativos con dichos sucesos y sus protagonistas.

La información obtenida surge de una rigurosa revisión documental, en razón que se acudió por medios físicos y digitales, al estudio de normas constitucionales y legales, actos administrativos, revistas especializadas, libros, entre otros. Campos (2017), la define como aquella que “utiliza textos u otro tipo de material intelectual impreso o grabado como fuentes primarias para obtener sus datos” (p. 17).

Así mismo, el enfoque investigativo aplicado para resolver el objeto de estudio es de corte cualitativo, en la medida que, conforme a lo señalado Bernal (2010), “buscan entender una situación social como un todo, teniendo en cuenta sus propiedades y su dinámica” (p.60).

Para efectos de adentrarnos en las particularidades de las tensiones en cuestión, se aplicarán los parámetros del nivel descriptivo, en función que este pretende, según Hernández et al (2014), “especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (p. 92).

## 11. Conclusiones

En definitiva, como resultado de la valoración descriptiva de la totalidad de datos y planteamientos realizados sobre las “Tensiones existentes entre el neoliberalismo y los DESC, en el desarrollo del proceso constituyente de 1991”, se pudieron extraer seis grandes conclusiones de las implicaciones e impactos de las normas y hechos en cuestión.

En primer lugar, la CP de 1991 y sus contenidos, se enmarcan en el contexto de la globalización neoliberal. El desarrollo de los debates propios de la ANC se encuentra ineludiblemente permeado de las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales que tuvieron origen en los grandes acontecimientos de fines del Siglo XX, resumidos en la década perdida latinoamericana, la crisis del modelo económico norteamericano y la caída de la Unión Soviética, con el posterior predominio único de los EE. UU en el concierto internacional. Así pues, la globalización que se desprende luego de esos fenómenos, posiciona el papel de esa nación como el centro de expansión del recetario del Consenso de Washington.

En segunda instancia, las modificaciones en la superestructura jurídica de la nación, dada la imposibilidad de realizar los cambios por los mecanismos que la legislación anterior facultaba para esos fines, implicaron por parte de la elite promotora del proceso de apertura comercial, el despliegue de toda suerte de decisiones por fuera del orden constitucional y ausentes de legitimidad democrática para la materialización de sus propósitos políticos.

Como tercer aspecto, el régimen constitucional que se aprobó en Colombia en 1991, trajo consigo enquistada la incorporación dentro de un mismo cuerpo jurídico, de dos nociones abiertamente contradictorias, Neoliberalismo y DESC. Cronológicamente, el desarrollo de políticas públicas y normativas, evidencia una sistematicidad en la aplicación de manera preferente del proyecto neoliberal, en desmedro del reconocimiento de garantías sociales.

En cuarto lugar, se muestra con total claridad la imposibilidad teórica y práctica de garantizar los DESC en ambiente de neoliberalismo. Es sabido, por la abundante literatura y la tozudez de los hechos, que los postulados en cuestión no pueden conciliarse. El caso de Colombia, como él de muchos otros que se acogieron al recetario del libre comercio, da luces que los indicadores en cuanto a la garantía de los DESC en el marco de esas ideas, lejos de significar un avance, en la práctica demuestran su tendencia sistemática de desmejoramiento. Reflejados en los casos de la Educación Superior y la Salud, como ejemplos de este texto.

En quinto renglón, se pone de presente la condición regresiva del régimen de sostenibilidad fiscal para el desarrollo material de los DESC. La medida constituyó el último ladrillo implantado por los promotores del pensamiento oficial para impedir el reconocimiento de derechos y limitar la protección judicial que los jueces de tutela, fundamentalmente, venían otorgando a la ciudadanía para la protección de garantías como los DESC.

Y, por último, se refleja el carácter dual de la acción de tutela y sus impactos. Lo que en la práctica judicial puede valorarse como uno de los principales instrumentos de protección constitucional de los derechos de la población colombiana, también refleja las nefastas consecuencias sociales y económicas del modelo económico actual. El gran número de acciones insaturadas en harás del reconocimiento de derechos, ha desnudado la situación de desprotección a las que están sometidos millones de compatriotas, por cuenta de la ausencia de voluntad política y administrativa del alto gobierno, para dotar los derechos de vida material y sacarlos de la lógica mercantil en la que se encuentran matriculados.

## 12. Recomendaciones

Es de suma importancia para quienes pretendan abordar los aportes aquí esbozados y dar nuevos elementos para la discusión y el debate, complementar dentro de la literatura los análisis que impliquen utilizar las herramientas del denominado “Análisis Distributivo del Derecho”, cuyo conocimiento previo, facilita la comprensión de las ideas aquí expresadas. Esta propuesta reconoce la importancia de los actores que participan en los distintos espacios de creación jurídica y en especial medida destaca los impactos que en materia económica y política estos generan. Alviar y Jaramillo (2012) precisan:

En primer lugar, el derecho es una creación constante en la que intervienen diversos actores e instituciones. En segundo lugar, llama la atención sobre las normas que configuran una situación, aunque no se perciban generalmente como relacionadas con la regulación de la misma. En tercer lugar, propone que para entender cómo funciona el derecho en una situación específica es necesario comparar las respuestas que este ha dado a situaciones similares en otros contextos, o imaginarse reglas alternativas. En cuarto lugar, sostiene que el derecho es un factor que interviene en la distribución de recursos y poder y, al mismo tiempo, en un discurso que impide modificar sustancialmente dicha distribución. (p. 41)

En la misma dirección, solicito respetuosamente a todos los miembros de la comunidad académica y en especial a las Facultades de Derecho, efectuar mayores esfuerzos por la profundización dentro de los planes de estudio, de los análisis económicos de los fenómenos jurídicos. Siguen primando en la enseñanza de los temas atinentes al proceso constituyente de 1991, las nociones formalistas, con espacios muy limitados en lo que respecta a la discusión económica y política de las razones que le dieron origen al texto constitucional vigente.

Por consiguiente, conforme a lo que acertadamente estipula la visión del Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Costa, nuestro ejercicio profesional implica una integralidad en la forma de dar respuesta a los fenómenos que la realidad nos pone de presente. El caso de la caracterización de la naturaleza de la constitución de 1991 sin duda apremia una visión multifactorial de los elementos que dieron sustento a sus estipulaciones.

### Referencias

- Abramovich, V. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*, (88), 35–50.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf)
- Abril, S. (26 de septiembre de 2018). ¿Qué hay detrás del final de Ser Pilo Paga? *La silla vacía*.  
<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-educacion/historia/que-hay-detras-del-final-de-ser-pilo-paga-68121>
- Acero, C. (2017). *OCDE: herramienta de distribución de recursos en la Globalización neoliberal. El caso de la reforma a la educación superior en Colombia* [Tesis de Maestría, Universidad de los Andes].  
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/34861/u820656.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Acosta, A. (3 de junio de 2013). La dictadura fiscal. *Justicia Tributaria*.  
<https://justiciatributaria.co/la-dictadura-fiscal/>
- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. El Ancora.
- Ahumada, J. (2011). La constitución del 91 y la emboscada neoliberal. *Revista Deslinde*, (49), 1-11. [https://cedetrabajo.org/wpcontent/uploads/2012/07/6Constitucion\\_DEFINITIVO.pdf](https://cedetrabajo.org/wpcontent/uploads/2012/07/6Constitucion_DEFINITIVO.pdf)
- Álvarez, J. (5 de junio de 2016). La constitución del 91, una victoria del neoliberalismo en Colombia. *Las 2 orillas*. <https://www.las2orillas.co/la-constitucion-del-91-una-victoria-el-neoliberalismo-en-colombia/>
- Alviar, H., & Jaramillo, C. (2012). *Feminismo y crítica jurídica. El análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*. Siglo del Hombre Editores.





Campos Ocampo, M. (2017). *Métodos de investigación académica-fundamentos de investigación bibliográfica*. Universidad de Costa Rica. Documento de trabajo No. 1.1.

Carrera Troyano, M. (2004). La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media “década perdida”. *Investigación económica*, 63(247), 103-141.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16672004000100103&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672004000100103&lng=es&tlng=es).

Carrillo, F. (2010). La Séptima Papeleta o el origen de la Constitución de 1991. En *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas* (pp.24-64). Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/la-septima-papeleta-historia-contada.pdf>

Centro de Estudios del Trabajo, (2 de abril de 2019). *Regla fiscal es un obstáculo para satisfacer las necesidades sociales de Colombia* [Comunicado de prensa].  
<https://cedetrabajo.org/comunicado-regla-fiscal-es-un-obstaculo-para-satisfacer-las-necesidades-sociales-de-colombia/>

Centro de Estudios del Trabajo, (2010). Nuestro sistema de salud: anatomía de una malformación congénita incorregible. *Deslinde*, (45). <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/07/4-Salud.pdf>

Contraloría General de la Republica, (1990). *El banco mundial tiene la palabra*. Inf. Financiero.

Contraloría General de la Republica, (6 de diciembre de 2018). *Por mal manejo de recursos de la salud: En los últimos 8 años, Contraloría General ha producido 267 fallos con responsabilidad fiscal por \$2,1 billones* [Comunicado de prensa].  
[https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2018/-/asset\\_publisher/9IOzepbPkrRW/content/por-mal-manejo-de-recursos-](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2018/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/por-mal-manejo-de-recursos-)

de-la-salud-en-los-ultimos-8-anos-contraloria-general-ha-producido-267-fallos-con-responsabilidad-fiscal-por-2-1-

billones?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fcontraloria%2Fsala-de-prensa%2Fboletines-de-prensa%2Fboletines-de-prensa-2018%3Fp\_p\_id%3D101\_INSTANCE\_9IOzepbPkrRW%26p\_p\_lifecycle%3D0%26p\_p\_\_state%3Dnormal%26p\_p\_mode%3Dview%26p\_p\_col\_id%3D\_118\_INSTANCE\_UixrmF0fHuSj\_\_column-1%26p\_p\_col\_pos%3D2%26p\_p\_col\_count%3D5

Corcho, C. (2018). Poderes fácticos y cooptación en el sistema de salud en Colombia: El caso de Medimás. *Revista Ideas Verdes*, (12), 1- 32.

[https://co.boell.org/sites/default/files/ideas\\_verdes\\_12\\_web.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/ideas_verdes_12_web.pdf)

Cruz, E. (2010). La constitución política de 1991 y la apertura económica. *Revista Facultad De Ciencias Económicas*, 18(1), 269-280.

<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/2292/2012>

Cuesta Mora, D. (2018). Colombia y la deuda externa: revisión de las medidas de cumplimiento en el contexto de la crisis de los 80's. *Intercambio. Revista De Estudiantes De Economía*, 1(2), 49-80.

<http://revistafche.medellin.unal.edu.co/ojs/index.php/intercambio/article/view/210/176>

De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas: historia íntima de la constituyente de 1991*. Planeta.

Defensoría del Pueblo, (2019). *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social*.

<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Tutela-los-derechos-de-la-salud-2018.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, (1991). *La revolución pacífica, Plan Nacional de*

*Desarrollo 1990 – 1994*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria\\_Prologo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf)

Díaz Londoño, J. (2009). Estado social de derecho y neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Antropología y Sociología: Virajes* (11), 205-228.

[http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11\\_8.pdf](http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11_8.pdf)

Estrada, J. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp.247-284). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101019091830/9Alvarez.pdf>

Fernández, J., & Valencia, M. (2010). *Libre comercio y minería en Colombia. El caso de la Anglogold Ashanti*. Recalca.

Fernández, S. (2015). *Derecho y mercancías: Consecuencias jurídicas del TLC con los Estados Unidos de América en el derecho a la educación superior en Colombia*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/55965/1012322209-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Flórez, L., Bonilla, R., & Hernández, L. (1995). Gestión económica y adaptación institucional. En *Gestión Económica Estatal de los Ochentas: Del Ajuste al Cambio Institucional* (pp.41-94). Universidad Nacional de Colombia.

[http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros\\_Digitalizados/H\\_colombia-gestion-economica-estatal-de-los-80s-tomo1\\_1994.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/H_colombia-gestion-economica-estatal-de-los-80s-tomo1_1994.pdf)

Friedman, M. (13 de septiembre de 1970). La responsabilidad social de la empresa es incrementar sus beneficios. *The New York Times Magazine*.

[http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20150908\\_04.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20150908_04.pdf)

García, W. (2000). *La educación colombiana: 1950-2000. Medio siglo de imposiciones*. ARS serigrafía.

Gaviria Díaz, C. (1996). La tutela como instrumento de paz. *Pensamiento Jurídico*, (7).

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39023>

Gaviria Díaz, C. (2007). El Estado Social de Derecho y la presión política por el cambio. *Foro, Revista De Derecho*, (7), 5-14.

<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/328/327>

Gaviria Díaz, C. (2009) Entrevista a Carlos Gaviria Díaz. *Actualidad Jurídica*. 74 – 76.

[https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/4488387/Entrevista\\_Carlos\\_Gaviria\\_Diaz.pdf](https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/4488387/Entrevista_Carlos_Gaviria_Diaz.pdf)

Gaviria, C. (1991). *Palabras del señor presidente en la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente* [Archivo PDF].

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3702>

Giraldo Ángel, J. (2012). *Metodología y técnica de la investigación Jurídica*. Universidad de Ibagué. Programa de Derecho.

Giraldo, C. (1995). Crisis y Reformas. Violencia del Narcotráfico y Crisis de la Deuda Externa.

En *Gestión Económica Estatal de los 80's. Del Ajuste al Cambio Institucional* (pp.144-181). Universidad Nacional.

[http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros\\_Digitalizados/H\\_colombia-gestion-economica-estatal-de-los-80s-tomo1\\_1994.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/H_colombia-gestion-economica-estatal-de-los-80s-tomo1_1994.pdf)

Gutiérrez, O. (2010). ¿Es la Ley 142 patrimonio de los colombianos o la condición para despojarnos del patrimonio?. *Deslinde*, (47), 14-21. [https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/07/3-Servicios\\_publicos.pdf](https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/07/3-Servicios_publicos.pdf)

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

<http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/u114.pdf>

Hayek, F. (2004). *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial.

Hernández, M. (2010). La crisis de la salud y la Ley 100 de 1993. *Deslinde*, (46).

<https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/46-7.pdf>

Hernández, R., Fernández, C., & Batista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.<sup>a</sup> ed.).

McGraw-Hill Education. [http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-](http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf)

[content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf](http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf)

Herrera Tapias, B. (2011). El Estado Económico Constitucional de la Carta de 1991 frente al

Derecho del Consumo. *Pensamiento Jurídico*, (32), 247-266.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36743/38694>

Hobsbawm, E. (1999). *Historia del siglo XX*. Critica.

[https://cronicon.net/paginas/Documentos/Eric\\_Hobsbawm\\_-\\_Historia\\_del\\_Siglo\\_XX.pdf](https://cronicon.net/paginas/Documentos/Eric_Hobsbawm_-_Historia_del_Siglo_XX.pdf)

Hoyos, M. (19 de diciembre de 2013). Plutocracia y sostenibilidad fiscal. *Cedetrabajo*.

<https://cedetrabajo.org/plutocracia-y-sostenibilidad-fiscal/>

Instituto Nacional de Salud, (2014). *Mortalidad Evitable en Colombia para 1998-2011: Informe No. 3*.

<https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/3.%20Mortalidad%20evitable.pdf>

Jiménez, R. (2010). Factores genéricos del Estado Social de Derecho. *Jurídicas CUC*, (6), 146-

158. [https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/791/pdf\\_61](https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/791/pdf_61)

Julio, A. (2002). Economía y ordenamiento constitucional. En *Teorías jurídicas y económicas del Estado*. Universidad Externado de Colombia. (p.192).

Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Norma.

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Taurus.

Kentikelenis, A. (2017). Structural adjustment and health: A conceptual framework and evidence on pathways, *Social Science & Medicine*, 1-10.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.02.021>

Lemos, C. (1998). Prologo. En *La violencia en los 90s*. Edición Ilustrada.

Lenin, V. (1972). *Imperialismo: fase superior del capitalismo*. Edición Lenguas extranjeras.

Londoño, B., Figueredo, G., & González, A. (2009). Balance de la Universidad del Rosario

¿Progresividad o regresividad en la protección de los derechos colectivos como derechos humanos? En *Justiciabilidad de los Derechos Colectivos Balance de la ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) en sus primeros 10 años 1998-2008* (pp.21-50).

Universidad del Rosario.

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12043/Justiciabilidad%20delos%20derechos%20colectivos.pdf;jsessionid=E874425F388910FEBCB94E61A5F89A4A?sequence=1>

Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento jurídico* (30), 129-160.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36714/38669>

Martínez, R., & Reyes, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>

Matías Camargo, S. (2016). La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. *Dialogo de saberes*, (44), 29-44.

<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n1/v16n1a02.pdf>

- Mejía, O. (2007). Elites, eticidades y constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia. En *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía* (pp.235-256). Clacso. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/17Quintana.pdf>
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. [http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros\\_Digitalizados/L\\_ruptura-90.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/L_ruptura-90.pdf)
- Mora, A. y Munera, L. (2019). “Ser pilo no paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, 14(27), 115-142. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/73369/70058>
- Mosquera, F. (1990a). El 27 de mayo, otro 11 de marzo. En *Resistencia Civil* (pp.340-347). Tribuna Roja Editores.
- Mosquera, F. (1990b). No participamos de la constituyente. En *Resistencia Civil* (pp.348-351). Tribuna Roja Editores.
- Mosquera, F. (1990c). Omnia consumata sunt. En *Resistencia Civil* (pp.352-363). Tribuna Roja Editores.
- Navarro, A. (2016). 1991. Una constitución para la paz. *Revista Foro*, (89-90), 6-9.
- Ocampo, J. (2008). *Colombia: su transformación socioeconómica 1930-2006. Reflexiones para un futuro mejor* [Archivo PDF]. <https://es-static.z-dn.net/files/dbb/9cfbe7bb377c3b2ec32f6ab268db3bcf.pdf>
- Orjuela, L. (2011). Así era el país en el que nació la Carta del 91. En *Constitución de 1991, 20 años. Logros y pendientes* (pp.6-8). Universidad de los Andes. <https://c->



- [politica.uniandes.edu.co/docs/descargar.php?f=../data/Encuentro%20con%20la%20Constituci\\_n%2020%20a\\_os.pdf](http://politica.uniandes.edu.co/docs/descargar.php?f=../data/Encuentro%20con%20la%20Constituci_n%2020%20a_os.pdf)
- Pabón, J. (2018). Notas acerca de la democracia según Bobbio. *JURÍDICAS CUC*, vol. 14, no. 1, pp. 9-28. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.1>
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia*. Grupo Editorial Patria.
- Parra, D. (2011). *Orígenes e implicaciones políticas de la reforma neoliberal del Estado en Colombia* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana].  
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1570/ParraVargasDiego2011.pdf?sequence=1>
- Pisarello, G. (2009). *Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista* [Archivo PDF].  
[http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/Gerardo\\_Pisarello\\_Enemigos\\_de\\_los\\_derechos\\_sociales.pdf](http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/Gerardo_Pisarello_Enemigos_de_los_derechos_sociales.pdf)
- Regalado Álvarez, R. (2009). *Dominación imperialista y lucha popular en América Latina*. Ocean Sur.
- Robledo, J. (10 de diciembre de 2006). El neoliberalismo, el Estado y lo “Social”. *Prueba Moir*.  
<http://prueba.moir.org.co/2006/12/10/el-neoliberalismo-el-Estado-y-lo-social/>
- Rodríguez, C. (2007). ¿Competir con el empleo precario?, *Economía Colombiana*, (320) ,50-63.  
<https://www.alainet.org/es/active/19432>
- Sistema Universitario Estatal, (2018a). *Informe Presidencia: Julio 2016 - Julio 2018*.  
<https://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Informe-presidencia-SUE.pdf>

Sistema Universitario Estatal, (2018b). *Informe Sostenibilidad Financiera: (SUE) agosto de 2018*. [http://www.humanas.unal.edu.co/2017/unidades-](http://www.humanas.unal.edu.co/2017/unidades-academicas/departamentos/sociologia/application/files/1915/4895/4254/Informe_Sostenibilidad_Universidades_Publicas_y_Propuestas_agosto_de_2018.pdf)

[academicas/departamentos/sociologia/application/files/1915/4895/4254/Informe\\_Sostenibilidad\\_Universidades\\_Publicas\\_y\\_Propuestas\\_agosto\\_de\\_2018.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/2017/unidades-academicas/departamentos/sociologia/application/files/1915/4895/4254/Informe_Sostenibilidad_Universidades_Publicas_y_Propuestas_agosto_de_2018.pdf)

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.

<https://periferias1.files.wordpress.com/2014/06/el-malestar-de-la-globalizacion-stiglitz.pdf>

Suarez Montoya, A. (2002). *Modelo del FMI*. Ediciones Aurora.

Suarez Montoya, A. (2009). *El infarto de Wall Street: 2008*. Ediciones Aurora.

Suarez, A. (19 de julio de 2011). Neoliberalismo y cultura de la corrupción. *Desde Abajo*.

<https://www.desdeabajo.info/mundo/item/17654-neoliberalismo-y-cultura-de-la-corrupci%C3%B3n.html>

Suarez, A. (19 de julio de 2011). Neoliberalismo y cultura de la corrupción. *Desde Abajo*.

<https://www.desdeabajo.info/mundo/item/17654-neoliberalismo-y-cultura-de-la-corrupci%C3%B3n.html>

Suarez, A. (23 de abril, 2018). ¿Está hecha trizas la salud en Colombia? *Blu Radio*.

<https://www.bluradio.com/opinion/esta-hecha-trizas-la-salud-en-colombia-columna-de-aurelio-suarez>

Suarez, A. (2012). Acabando de acabar el plan nacional de desarrollo y el "modelo

exportador". *Deslinde*, (25). <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/25-10.pdf>

Tirado, A. (2001). *Lo internacional en la Constitución Colombiana. 10 años de la Constitución*.

Semana, 418, (s.p.)

Tomasevski, K. (2001). Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, 40, 341 – 388.

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/8220/7368>

Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. (Primera Ed). Barcelona: Oxfam-Intermón.

Tribuna Roja, (2008). *Héctor Valencia Henao: 1935-2008* [Archivo PDF].

[http://prueba.moir.org.co/wp-content/uploads/2008/12/Tribuna\\_Roja\\_106.pdf](http://prueba.moir.org.co/wp-content/uploads/2008/12/Tribuna_Roja_106.pdf)

Uprimny, R., & Rodriguez, C. (2007). Constitución, modelo económico y políticas públicas en

Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria. En *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (pp.24-70). Ediciones

Antropos. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/8220/7368>

Useche, B. (2013). La reforma del sistema de salud de Juan Manuel Santos: simple reingeniería

neoliberal. *Deslinde*, (52). <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2013/04/02-Salud.pdf>

Useche, B., Ahumada, J., & Cediél, W. (15 de abril de 2015). Por un nuevo modelo de aseguramiento. *Deslinde*. <https://deslinde.co/por-un-nuevo-modelo-de-salud-sin-aseguramiento/>

Useche, B. (2012). Los modelos de atención en salud. *Deslinde*, (50), 1-13.

<https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/09/D50-SALUD-INTERNET.pdf>

Witker, J. (2010). Los derechos económicos y sociales (DESC) en el contexto de la

globalización. En *V Jornadas: crisis y derechos humanos* (pp.-43-50). UNAM.