

## El post conflicto y el modelo económico en Colombia\*

### Post conflict and economic model in Colombia

Recibido: Septiembre 6 de 2015 - Evaluado: Noviembre 27 de 2015 - Aceptado: Diciembre 10 de 2015

Jaime Buenahora Febres Cordero\*\*

#### Para citar este artículo / To cite this article

Febres Cordero, J. B. (2016). El post conflicto y el modelo económico en Colombia. *Revista Academia & Derecho*, 7 (12), (213-240).

### Resumen

Es muy probable que el Gobierno firme con los grupos insurgentes, FARC y ELN, los Acuerdos de Paz que le pondrán fin a la guerra. Esos hechos tendrán un gran significado para los colombianos. Solo que, cumplido este proceso,

\* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. Artículo de reflexión. Producto resultado investigación independiente del autor.

\*\* Abogado-economista de la Universidad Javeriana, Magister en Sociología del Derecho y en Ciencias Políticas de la Universidad de La Sorbonne, París. Ha sido catedrático de las universidades Javeriana, Externado y Libre. Es actualmente investigador y profesor del MAS en Diplomacia y Relaciones Internacionales de Fairleigh Dickinson University en Nueva Jersey, Estados Unidos de América. Autor de varios libros entre los que destacan 'La Democracia en Colombia', 'La Generación del Terremoto', y 'El Proceso Constituyente'. Su participación en el sector público le ha permitido ser Representante a la Cámara, Vice Ministro del Interior, Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, Secretario de Gobierno de Bogotá, y Cónsul General de Colombia en Nueva York. Es actualmente Representante a la Cámara por la Circunscripción Internacional, y miembro de la Comisión Primera Constitucional Permanente. También ha sido Presidente del Partido de Unidad Nacional, U.  
Correo electrónico: jaime.bue@hotmail.com, jaimeb@fdu.edu.

el Gobierno y la sociedad colombiana tendrán que enfrentar nuevos retos, en particular la adecuación gradual de las estructuras políticas, económicas y sociales, a fin de garantizar una Paz integral, estable y duradera, es decir, una paz que más allá de silenciar los fusiles y lograr la reincorporación de los guerrilleros a la vida civil, garantice la prevalencia del interés general para gradualmente alcanzar la cohesión societaria. En otras palabras, la paz económica y social, que supone la erradicación progresiva pero efectiva de la pobreza y las desigualdades, no se alcanzará con la firma de los Acuerdos. Lo fundamental, más allá de la complementación institucional de los puntos que el Gobierno convenga con las FARC y el ELN, está en adaptar el Estado, con base en el intervencionismo y los principios del interés general y la solidaridad, para construir una sociedad incluyente y con oportunidades para todos. La complejidad de esta tarea nos lleva a reflexionar no solo sobre el modelo económico sino muy especialmente sobre el derecho económico constitucional vigente.

**Palabras clave:** Acuerdos de Paz, Post Conflicto, Estado Social de Derecho, Economía Internacional, Derechos Económicos y Sociales, Intervencionismo, Interés General y Solidaridad

## Abstract

It is very likely that the Government will sign the Peace Agreements that will end up war with the insurgent groups, FARC and ELN. These facts will have a great significance for Colombians. Only, when this process is completed, the Government and Colombian society will have to face new challenges, in particular the gradual adaptation of political, economic and social structures, in order to guarantee an integral, stable and lasting peace, that is, a peace That not only stops rifles and achieves the reincorporation of the guerrillas into civilian life, but also guarantee the prevalence of the general interest to gradually achieve corporate cohesion. In other words, economic and social peace, which involves the progressive but effective eradication of poverty and inequality, will not be achieved with the signing of the Agreements. The fundamental thing, beyond the institutional complementation of the points that the Government agrees with the FARC and the ELN, is to adapt the State, based on interventionism and the principles of general interest and solidarity, to build an inclusive society with opportunities for all. The complexity of this task leads us to reflect not only on the economic model but especially on the constitutional economic law in force.

**Keywords:** Peace Agreements, Post Conflict, Social State of Law, International Economics, Economic and Social Rights, Interventions, General Interest and Solidarity.

## Resumo:

Existe uma gram possibilidade que o Governo assine, com os grupos insurgentes, FARC y ELN, os Acordos de Paz que acabarão com a guerra. Tal fato terá um grande significado para os colombianos, porém, uma vez cumprida esse procedo, o Governo e a sociedade colombiana terão que afrontar novos retos, em participar a adequação gradual das estruturas políticas, econômicas e sociais a fim garantir a Paz Integral, estável e lograda, ou seja, uma paz mais além do silêncio das armas de fogo e da reintegração corporal dos guerrilheiros na vida civil, para garantir a prevalência do interesse geral na procura de uma coesão societária. Mais além de que o governo colombiano assine com as FARC e o ELN, o estado colombiano deve adotar no intervencionismo dos princípios de interesse geral e a solidariedade, a fim construir uma sociedade incluinte com oportunidades para todos. A complexidade desta tarefa nos leva à refletir não somente sobre o modelo economico, mas sobre o direito econômico constitucional vigente.

**Palavras chave:** Acordos de paz, Estado Social de direito, Economia internacional, Estado intervencionista, solidariedade.

## Résumé:

Il est très probable que le Gouvernement ratifie avec les groupes armés existants en Colombie FARC et ELN des Accords de Paix visant à la fin de la guerre existante depuis une cinquantaine d'années. Ces faits auront une grande signification pour les colombiens en but de rêver un nouveau pays pourtant, pour y arriver, le Gouvernement et la population colombienne devront affrontes des nouveaux défis, plus particulièrement à l'adéquation graduelle des structures politiques, économiques et sociales au fur et à mesure que le processus de garantir une paix intégrale, totale et éternelle soit accompli, autrement dit, une sorte de paix qui aille au-delà du silence des armes de feux et puisse gérer la réincorporation des guérilleros à la vie civile, garantisse la prévalence de l'intérêt général en but de créer une cohésion stable parmi les citoyens et les ex-combattants. En autre mots, la paix économique et sociale, soupçonne l'éradication définitive mais progressive de la pauvreté et les inégalités ne pourra pas s'accomplir avec la simple signature des accords mais avec la mise en œuvre effective des négociations subies entre le Gouvernement et les groupes armés. La complexité de cette tâche nous mène à réfléchir non seulement sur le modèle économique mais spécialement sur le droit économique constitutionnel existant.

**Mots-clés:** accords de paix, post-conflits, état social de droit, économie internationale, droits économiques et sociaux, interventionnisme, intérêt général et solidarité.

SUMARIO: Introducción. - 1. La fuerza del Capitalismo Internacional. - 2. La realidad económica y social del País. - 3. La Economía en la Constitución de 1991. - 4. Reflexiones sobre el Plan de Desarrollo. - Conclusiones. - Referencias

## Introducción

Los Acuerdos de Paz que se suscriban entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC serán un triunfo de inmensas proporciones para la sociedad colombiana. Baste recordar que sus últimas generaciones han vivido más en guerra que en paz. Con esos convenios comenzará el camino hacia la reconciliación nacional, después de 5 décadas de un conflicto armado que ha dejado más de 7 millones de víctimas. Desde luego, limitados a las FARC, es claro que se trata de la terminación de una guerra parcial, toda vez que seguirán pendientes las negociaciones con el otro grupo insurgente significativo, el Ejército de Liberación Nacional ELN. Es evidente que una vez concluido este primer gran trabajo, consistente en acallar los fusiles, el Gobierno y la sociedad colombiana enfrentarán otros retos y compromisos, relacionados con las estructuras políticas, económicas y sociales, todos necesarios y complementarios para consolidar una paz integral. En otros términos, la verdadera paz, sobre todo la paz de contenido económico y social, no se alcanzará con la firma de unos Acuerdos. Estos deben entenderse como un punto de partida. La clave, más allá de la implementación de los puntos que se convengan entre el Gobierno y las FARC, o eventualmente entre el Gobierno y el ELN, está en la puesta en marcha de unas políticas públicas integrales que reconstruyan el tejido nacional con base en el interés general y la solidaridad social, pilares de la Constitución de 1991. Lo anterior implica, un ejercicio simultáneo que comporte, por una parte, una profunda reflexión sobre los resultados generados por el modelo económico imperante y, por otra, un análisis sereno sobre la manera como se ha interpretado y se podría interpretar o modificar el derecho constitucional económico vigente.

Por todos es sabido que el Proceso de Paz, con base en las negociaciones entre el Gobierno y las FARC, se convirtió, desde septiembre de 2012, no solo en el epicentro de las discusiones políticas sino también en el tema más trillado por los medios de comunicación. Cada punto que se trate, produzca o no acuerdos, así como cualquier hecho nacional o regional que influya en el proceso, genera de inmediato reacciones según la visión ideológica y la conveniencia política. No puede ser de otra manera, por cuanto las elecciones presidenciales de 2014 se definieron en favor de Juan Manuel Santos con fundamento en el apoyo a la Paz<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones Presidenciales de 2014. Juan Manuel Santos perdió en primera vuelta frente a Oscar Iván Zuluaga, candidato uribista. La Alianza

El Acuerdo Final que se suscriba, por un lado, contemplará lo lógico, es decir, la entrega de las armas y la reincorporación a la vida civil de los militantes de las FARC; y, por otro, la recuperación del sector agrario, la estrategia en la lucha contra las drogas, la participación política de los insurgentes, la reivindicación de las víctimas, y los parámetros de justicia transicional, puntos de la agenda todos fundamentales.

Pero según el cronograma de trabajo, la terminación de la guerra con las FARC, o sea el cese bilateral del fuego y las hostilidades, se firmará en forma previa al gran Acuerdo Final. Ese acto, aunque parcial, será trascendental, y de seguro contará no solo con la presencia de los máximos representantes de las partes en negociación, sino también con testigos internacionales de primera línea, como el Secretario General de las Naciones Unidas, y los representantes de los países garantes, Cuba y Noruega, y de los países acompañantes, Venezuela y Chile. Ese convenio, que confirmará la proximidad del Acuerdo Final, estará centrado en el cese del fuego y las hostilidades, las zonas de ubicación temporal de las tropas de las FARC, el cronograma del desarme, y las garantías de seguridad<sup>2</sup>.

La Nación, entre tanto, se preparará institucionalmente para blindar los Acuerdos que se firmen con las FARC. La idea es buscar la conjunción del Gobierno, el Congreso, la Corte Constitucional y el voto popular para generarle al Acuerdo Final mayor valor y legitimidad. En efecto, en atención a la promesa del presidente Santos de refrendar con el sufragio ciudadano el Acuerdo Final alcanzado, el Congreso discute la Ley Estatutaria del Plebiscito para la Paz, que será revisada por la Corte Constitucional. Por otro, está en trámite el Acto Legislativo para la Paz, que establece las reglas y procedimientos para la implementación de los Acuerdos, siempre y cuando el pueblo los haya refrendado. Recordemos, además, que en el Congreso hace trámite la prórroga de la Ley de Orden Público, que da herramientas al Estado para adelantar los procesos

---

Verde y el Polo Democrático, que no hacían parte de la coalición de Unidad Nacional y que llevaron candidato propio en primera vuelta, decidieron apoyar a Juan Manuel Santos para la segunda vuelta, más por su compromiso con la paz que por otras políticas o programas de gobierno. (Revista Semana, 2014).

<sup>2</sup> Está previsto que en 180 días, después de firmado el Acuerdo Final, todo el armamento de las Farc se recibirá por los comisionados de Naciones Unidas y se destinará a la construcción de tres monumentos por la paz, así: uno en Colombia, otro en Cuba, y el tercero en EE.UU. La garantía de seguridad para los insurgentes y las comunidades aledañas a los asentamientos de las Farc también tendrán acompañamiento internacional.

de desarme, desmovilización y reinserción a la vida civil. No hay duda de que la legislatura iniciada el pasado 20 de Julio ha tenido y tendrá una especial trascendencia para el desarrollo de la Paz<sup>3</sup>.

Ahora bien, la Paz alcanzada con las FARC, o la que se logre con el ELN, distan mucho de la paz de contenido económico y social, que es la que representa igualdad de oportunidades e inclusión, y por lo mismo genera estabilidad y cohesión societaria. En el entendido de que el Proceso de Paz culmine bien, es claro que solo parte de las políticas públicas requeridas para la construcción de una sociedad más justa y solidaria, puede adelantarse al implementar los Acuerdos con las FARC, una vez se produzca su refrendación o plebiscito. Lo mismo ocurrirá al convenir otros puntos o temas con el ELN. La verdadera paz requerirá de años y, sobre todo, de una planeación que teniendo en cuenta la realidad nacional, tan evidente en injusticia social, haga los ajustes necesarios al modelo socio económico imperante. Todo puede hacerse dentro del capitalismo, pero siempre y cuando no se le deje desbordar, esto es, se le pueda controlar para que el interés general sea el epicentro de las decisiones, tal como ocurre en naciones que han adoptado la social democracia<sup>4</sup>.

La Carta Política de 1991 ha producido grandes cambios en la sociedad colombiana, no solo por las modificaciones institucionales que introdujo sino por la gran conciencia que ha generado en materia de derechos fundamentales. Sin embargo, desde una conceptualización puramente económica, a pesar de

<sup>3</sup> La posibilidad del referendo para validar el Acuerdo Final se descartó porque implicaba una serie de preguntas que confundirían al ciudadano, y entonces se optó por el proyecto de Ley Estatutaria del Plebiscito especial para la paz, entendido como un mecanismo más sencillo, con las opciones del Sí o el No sobre lo esencial. El proyecto de Acto Legislativo sobre la implementación de los Acuerdos busca un trámite ágil y expedito, centrando la iniciativa en el Gobierno. Y la prórroga de la Ley de Orden Público se veía como una necesidad para los procesos de desarme, desmovilización y resinserción de los insurgentes a la vida civil.

<sup>4</sup> El presidente Juan Manuel Santos siempre ha hecho énfasis en que el modelo económico no está en discusión en La Habana. En el “Encuentro Empresarial de Colombia y Portugal” celebrado en abril de 2013, dijo lo siguiente: *“Tengan la seguridad de que no vamos a negociar nada de lo fundamental: ni la propiedad privada, ni el modelo de desarrollo, ni la política industrial, ni la política comercial”*. Y antes de viajar a la Cumbre Iberoamericana en Cádiz, en noviembre de 2012, sostuvo en entrevista a la agencia EFE que *“...no vamos a negociar aspectos fundamentales de la vida nacional, como la propia constitución, el modelo de desarrollo, o el concepto de propiedad privada”*.

Al respecto puede consultarse estudio relativo a la cláusula democrática en la Constitución Política de 1991 y su alcance (Jiménez Ramírez & Arboleda Ramírez, 2015).

los avances en cuanto a reducción de la pobreza de este y otros gobiernos, los niveles de desigualdad indican que lejos de ser una sociedad incluyente, se mantiene bastante fraccionada entre la élite política, económica y social, que ha concentrado apreciables ventajas, y la mayoría de la población, que ha sido permanente rehén de la exclusión y las dificultades<sup>5</sup>. La puesta en marcha de un Estado Social de Derecho que, con base en el reconocimiento de los derechos fundamentales, permitiere también la consecución de los principales derechos económicos y sociales, verbigracia, educación, salud y vivienda, continúa siendo una tarea pendiente.

¿Por qué existe esa brecha tan amplia entre los postulados de la Constitución y la realidad económica y social del país? La respuesta es simple: mientras filosóficamente se adoptaba una Carta Política con vocación incluyente en lo social, el manejo de la economía se dirigía hacia el neoliberalismo<sup>6</sup>. Ese contrato social con que soñaron los delegatarios de 1991, dadas las inmensas desigualdades e injusticias que nos caracterizan, solo era viable con base en un intervencionismo gradual del Estado para no dejar operar abiertamente al capitalismo con sus malabares de oferta y demanda. Seguir jugando al capitalismo salvaje, que coloca la rentabilidad muy por encima del ser humano, era negar de entrada la Constitución, era sepultar radicalmente la construcción del Estado Social de Derecho. ¿Por qué permitir el burdo mercantilismo en las áreas de salud y educación? ¿Y qué decir de la falta de dignidad nacional frente al manejo de los recursos naturales?

La historia no se puede repetir. Los Acuerdos de Paz que se suscriban con las FARC, y eventualmente los que se firmen con el ELN, serán un logro inmenso del presidente Santos, sobre todo si se piensa en las cinco décadas del conflicto armado. Pero reiteramos, la verdadera paz seguirá siendo esquiva mientras no se construya una economía nacional que la intérprete a cabalidad, que genere igualdad y equidad en las oportunidades, que coloque como norte los valores del interés general y la solidaridad social.

<sup>5</sup> Este proceso podría explicarse desde una realidad de despolitización de la ciudadanía (Clavijo Cáceres & Agudelo Ibáñez, 2014).

<sup>6</sup> El Neoliberalismo adoptado por la mayoría de los países de América Latina a principios de los años 90's responde al llamado '*Consenso de Washington*', expresión acuñada por el economista John Williamson. Se predicó entonces que para alcanzar la estabilidad macroeconómica era menester liberar el comercio y la inversión, abrir los mercados a los productos y al capital extranjero demoliendo aranceles y restricciones y, por sobre todo, disminuyendo el rol del Estado.

La reforma constitucional llamada ‘Equilibrio de Poderes’, que se tramitó en la legislatura 2014-2015, fue útil para revisar algunas instituciones del Estado pero no para generar una sociedad más solidaria e incluyente. Sirvió para abolir la reelección presidencial y la de otros dignatarios, así como para replantear el esquema de la administración de justicia<sup>7</sup>, y el juzgamiento de altos funcionarios del Estado, en especial de los magistrados de las altas cortes. Estamos pendientes del fallo de la Corte Constitucional, que esperamos no cercene el poder que le corresponde al Congreso de la República en calidad de constituyente derivado, con base en las absurdas supra facultades que se ha dado la Corte a sí misma alegando la teoría de la sustitución de la Constitución. En lo que nos concierne, es decir, en cuanto a las estructuras económicas y sociales del país, no tuvo esa reforma ningún renglón que modificara o corrigiera los desajustes dejados por el modelo económico que ha reinado en los últimos 25 años, basado en el neoliberalismo sin mayor control<sup>8</sup>.

Este planteamiento, según el cual para alcanzar la paz integral no bastan los acuerdos que se suscriban con las FARC y el ELN, nos lleva a revisar sucintamente la evolución económica internacional, las reglas constitucionales sobre el manejo económico, las cifras y estadísticas sobre la realidad nacional, y el Plan de Desarrollo adoptado para el cuatrienio 2014-2018. Realmente, ¿Hacia dónde vamos? ¿Será que el modelo económico vigente requiere de ajustes?

## 1. La fuerza del Capitalismo Internacional

Solo entendiendo el inmenso poder del capitalismo en su dimensión internacional, se puede comprender a cabalidad la realidad económica de Colombia. Es claro que el país hace parte de esa estructura económica globalizante, pero como parte de su periferia, esto es, en calidad de país dependiente, con las características propias de las naciones tercermundistas, vistas principalmente como surtidoras de materias primas y mercados atractivos en virtud de sus

<sup>7</sup> En este punto resulta importante consultar tesis expuesta frente a una alternativa de legitimidad para la solución por vía de negociación al conflicto armado interno colombiano desde el derecho internacional penal (PABÓN GIRALDO & JIMÉNEZ OSPINA, 2014).

<sup>8</sup> El gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) inició el camino de la apertura económica, que luego continuaron y complementaron los gobiernos de Andrés Pastrana, Alvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Los tratados de libre comercio suscritos por Colombia con los Estados Unidos, la Unión Europea y Corea del Sur, entre otros, reafirman esa postura aperturista y neoliberal.

necesidades. No es lo mismo interactuar en el capitalismo internacional en calidad de nación industrializada y soberana económicamente, que en condiciones de dependencia y subdesarrollo. De cierta forma, el capitalismo se ha vuelto casi una dictadura para las naciones dependientes. Es difícil resistirle, pues son muchos los Estados que han perdido progresivamente su soberanía económica. Más de 49 naciones se encuentran en completa bancarrota, y muchas otras se hallan con una deuda pública que compromete seriamente sus finanzas y quebranta su desarrollo (GELINAS, 2003, p. 165).

Para mayor ilustración sobre la fuerza y acumulación del capital en esta era de la globalización, no basta con recordar las grandes diferencias entre las naciones industrializadas y aquéllas en vías de desarrollo, sino que es menester considerar el peso económico de las multinacionales. Las dos mil compañías que mueven la economía mundial, agrupadas en sólidas asociaciones sectoriales o alianzas estratégicas, son capaces de imponerse sobre los poderes públicos de muchos estados, en particular de los estados del Tercer Mundo, resquebrajando su soberanía. Para entender lo anterior, es suficiente comparar los activos globales de diez de las más importantes transnacionales del mundo con diez países cuyo poder económico resulta semejante. Nos referimos, por un lado, a General Electric, Citic Group China, Volkswagen, Toyota, Royal Dutch Shell, EDF SA France, Exxon Mobil, British Petroleum, Chevron, y Total SA; y, por otro, a naciones como Holanda, Suecia, Polonia, Bélgica, Noruega, Austria, Suráfrica, Dinamarca, Finlandia y Grecia.<sup>9</sup> Estas son las cifras:

#### Cuadro 1.

Peso económico de 10 Transnacionales por sus  
Activos globales en 2013, comparado con el PIB de  
10 Estados en 2015, y en miles de millones de dólares de los EE.UU.

|    |                   |       |
|----|-------------------|-------|
| 1. | Holanda           | 750,8 |
| 2. | General Electric  | 656,5 |
| 3. | CITIC Group China | 565,5 |
| 4. | Suecia            | 483,7 |
| 5. | Polonia           | 481,2 |
| 6. | Bélgica           | 458,7 |
| 7. | Volkswagen Group  | 446,5 |
| 8. | Toyota            | 403,1 |
| 9. | Noruega           | 397,6 |

<sup>9</sup> TOPFOREIGNSTOCKS.COM, The World Top 100 Non-Financial TNCs. Ranked by Foreign Assets 2013; y CIA The World Factbook; GDP de países 2015, Official Exchange rate.

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 10. Austria             | 372,6 |
| 11. Royal Dutch - Shell | 357,5 |
| 12. EDF SA France       | 353,5 |
| 13. Exxon Mobil         | 346,8 |
| 14. Suráfrica           | 317,3 |
| 15. British Petroleum   | 305,6 |
| 16. Dinamarca           | 291,2 |
| 17. Chevron             | 253,7 |
| 18. Total SA            | 238,8 |
| 19. Finlandia           | 230,7 |
| 20. Grecia              | 193,5 |

Estamos ante un escenario de ficción, propio del realismo mágico. Parece increíble que General Electric posea activos globales superiores al Producto Interno Bruto de Suecia, Polonia o Bélgica, o que lo propio pase con el grupo Volkswagen si se le compara con Noruega y Austria. Si eso ocurre en tratándose de naciones europeas, altamente industrializadas, ¿Qué puede esperarse al confrontar los activos de las principales transnacionales con el PIB de cualquiera de los países de América Latina? Sabemos bien que centenares de empresas multinacionales tienen gran poder para influenciar a los gobiernos del Tercer Mundo, puesto que los doblegan y obtienen todo tipo de ventajas, como concesiones, exención de impuestos, subvenciones, o préstamos a intereses bonificados.

Ahora bien, las diferencias existentes entre las naciones del mundo industrializado y los llamados países emergentes o en vías de desarrollo, también son abismales. No le falta razón a Pedro Díaz Arenas al señalar que,

...el capitalismo actual no es simplemente una yuxtaposición de formaciones sociales o de capitalismo nacionales sino todo un sistema jerarquizado, resultante de relaciones de intercambio desiguales, lo que significa que existe una gran plusvalía internacional. (DÍAZ ARENAS, 1980, p. 73)

Y si pensamos en personas o individuos, no sobra recordar que el 20% de la población mundial, o sea unos 1320 millones de seres humanos, pertenecientes al llamado mundo industrializado, tenían una participación del 74% en el PIB global de 2012. En cambio, el 80% de la población global, es decir, 5280 millones de personas, residentes en países del Tercer Mundo, apenas tenían una participación del 26% en el PIB mundial. Más aún: el 20% más pobre del planeta solo tenía entonces una participación del 2% en el PIB global (Unicef, 2012).

Los indicativos de América Latina, de acuerdo con la CEPAL, claramente muestran el aumento de la pobreza, la indigencia y el hambre como consecuencia de las políticas neoliberales de las dos últimas décadas del siglo XX. En 1980, América Latina tenía 358 millones de personas, de las cuales el 41% se encontraba

por debajo de la línea de pobreza. Pero en 2001, cuando la población era de 515 millones, el porcentaje de quienes se ubicaban por debajo de la línea de pobreza había aumentado al 42,5%. Y, peor aún si miramos los datos de 2003, puesto que ya con una población de 536 millones, la línea de los habitantes por debajo de la línea de pobreza llegaba al 43,9%. Otro dato: a comienzos del siglo XXI América Latina contaba con más de 234 millones de pobres, de los cuales los indigentes representaban la vergonzosa cifra de 104 millones. (Cepal, 2003)

Esa es la brecha mundial y regional que parece insuperable, a pesar de los discursos, la retórica constitucional y algunos programas, como las metas del Milenio de las Naciones Unidas, que son un minúsculo paliativo frente a la fuerza del nuevo orden económico internacional dominado ampliamente por las tesis de la globalización.

No obstante, esa dinámica económica internacional no necesariamente impide la formación de una voluntad política capaz de resistir al capitalismo salvaje, y construir más bien el Estado Social de Derecho. Algunos gobiernos en América Latina, a pesar de la tendencia globalizante del capitalismo, han puesto en marcha graduales o moderadas transformaciones económicas y sociales, basadas simplemente en los niveles de marginalidad que padecen amplios sectores de sus naciones. Pero en Colombia no ocurrió así, porque el Gobierno coincidente con la Asamblea Constituyente, y los que le sucedieron, siguieron el Consenso de Washington. Como ya se dijo, es muy diferente jugar al capitalismo internacional en calidad de nación con fuerza industrial, independencia y soberanía económica, a participar en condición de miembro del llamado capitalismo dependiente o de periferia.

A principios de los noventa, el capitalismo internacional no solo celebraba con alborozo el colapso de la Unión Soviética sino que aprovechaba cualquier oportunidad para amplificar y acelerar el ritmo del libre mercado. Las bondades de la apertura económica se exageraban en el discurso económico, como si *per se* significaren progreso y bienestar. No importaban las estadísticas de la pobreza en el mundo, en particular en 127 países subdesarrollados. ¿Qué sentido tenía recordar que el 45% de la población del mundo vivía entonces con menos de dos dólares diarios? Había que enfatizar que el comunismo soviético, como modelo económico, había sido derrotado. Los países de Europa del Este hacían transición desenfrenada del comunismo al capitalismo internacional, sin posibilidades de experimentar la etapa lógica del capitalismo nacional. La Unión Europea les abría las puertas ofreciéndoles nuevas perspectivas en lo político y en lo económico. Después de tantas décadas de opresión soviética, cualquier cosa les parecía aceptable. En otras palabras, la globalización, la versión última del neoliberalismo, estaba a la orden del día, adobada con la receta que las grandes instituciones

financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, recomendaban a cualquier nación con tropiezos económicos, es decir, políticas de ajuste basadas en la disminución del Estado y las privatizaciones, la reducción del gasto social, la eliminación de aranceles y demás medidas proteccionistas, y la devaluación de la moneda, entre otras muchas. Los países de América Latina, que tenían una deuda externa de 27.000 millones de dólares en 1970, y que la habían visto crecer irresponsablemente a 235.000 millones de dólares en 1980, y a la extravagante suma de 476.000 millones de dólares en 1990, recibían todos la misma fórmula (SKIDMORE, SMITH, & GREEN, 2013, p. 59).

En algunas naciones del sur, después de crueles dictaduras, la gente se ilusionaba más con la política, valga decir, las libertades, los partidos y las elecciones, que con la transformación económica y social. Pero ya con Bill Clinton se hablaba del Mercado de Libre Comercio para las Américas como si fuera la panacea, al punto que se desarrolló en Miami la primera cumbre a finales de 1994.<sup>10</sup> Se trataba de construir un mercado amplio, que representaba a más de 780 millones de personas, y cuyo Producto Interno Bruto combinado era de US\$ 21.000 miles de millones anuales. Otras tres cumbres en búsqueda de la constitución de ese mercado libre se llevaron a cabo en Santiago de Chile, Quebec y Monterrey. En esta última, celebrada en enero de 2004, no solo se pusieron de manifiesto el aumento de la pobreza en la región, en cuyas garras vivía el 44% de la población, y la situación de vulnerabilidad económica de algunos países, sino también el desbalance que se presentaría entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos en el tema agrícola por los subsidios que se otorgan en el país del norte. La oposición frente a este sensible punto, que lideró Brasil, contó rápidamente con el apoyo de otras naciones, como Argentina y Venezuela<sup>11</sup>. Y entonces, el Tratado de Libre Comercio para las Américas quedó en estado agónico.

<sup>10</sup> En 1990, el presidente George Bush Sr. lanzó el Plan de un Mercado Libre para las tres Américas que luego retomó su sucesor Bill Clinton como una expansión del NAFTA o *North American Free Trade Agreement*, suscrito entre Estados Unidos, Canadá y México. La primera cumbre, que reunió a los jefes de Estado de las Américas con excepción de Fidel Castro, se celebró en Miami en 1994; luego vendrían las cumbres de Santiago de Chile en 1998, Quebec en 2001, y Monterrey en 2004.

<sup>11</sup> Los presidentes de Brasil y Argentina, respectivamente Ignacio Lula da Silva y Ernesto Kirchner, sin manifestar abierta oposición al tratado, demandaron de los Estados Unidos la eliminación de los subsidios a los productos agrícolas para poder competir en ese amplio mercado. A esta tesis se unió Venezuela. El *impasse* generado terminó con las posibilidades de ese amplio mercado de más de 700 millones de personas.

No se decía por esos días que el Producto Nacional Bruto de los Estados Unidos era equivalente al 79% del Producto Continental Bruto, es decir, el de todos los demás países americanos juntos, incluidos Canadá, Brasil y México (GELINAS, 2003, p. 35). La meta era incrementar nuestra característica como países surtidores de materias primas a bajo precio, básicamente en minerales y productos agropecuarios, al tiempo que se nos valoraba como un potencial mercado de 550 millones de personas, esto es, un cliente perfecto para ese mundo industrializado que necesita en el día a día generar mayores hábitos de consumo en todos nuestros pueblos a través de la imposición o creación de necesidades.

Ante el fracaso del ALCA o Tratado de Libre Comercio para las Américas, la diplomacia económica de los Estados Unidos adoptó un plan B, consistente en ofrecer tratados bilaterales o regionales, escogiendo a Chile como primer cliente, dado que desde 1994 se había procurado negociar<sup>12</sup>. Luego vinieron otros tratados, verbigracia, el de República Dominicana y los países centroamericanos con excepción de Panamá. Para entender la clarísima asimetría entre las partes firmantes del tratado, bien vale la pena recordar el comienzo del editorial del *New York Times* de ese día, que comenzaba así: *“La economía de los cinco países centroamericanos y la de República Dominicana, todos signatarios del tratado, es equivalente a la economía del estado de Connecticut”* (The New York Times, 2006).

Después vendrían los tratados que suscribieron en forma separada Panamá, Perú y Colombia con los Estados Unidos. En cuanto al suscrito por Colombia, que entró en vigencia en mayo de 2012, vale la pena recordar que, no obstante la presión ejercida para impulsarlo por Microsoft, Coca Cola, Walmart, General Motors y otras transnacionales desde 2007, tuvo una amplia demora en su ratificación por parte del Congreso de los Estados Unidos porque se argumentaba permanentemente por los demócratas que la violación de los derechos humanos<sup>13</sup> en nuestro país continuaba, en particular frente a los sindicalistas<sup>14</sup>. En cambio, el

<sup>12</sup> Desde la era Pinochet, la *Chicago School of Economics*, bajo el liderazgo de Milton Friedman, estuvo vinculada a la economía de Chile. Los presidentes Bill Clinton y Eduardo Frei habían iniciado conversaciones desde 1994 para alcanzar ese acuerdo de libre comercio. El Tratado entre los Estados Unidos y Chile fue firmado el 6 de junio de 2003.

<sup>13</sup> Una investigación publicada en *Revista Academia & Derecho* evidencia esta realidad frente a graves violaciones a los derechos humanos (GÓMEZ MONTAÑEZ, 2014).

<sup>14</sup> El Tratado de Libre Comercio con Colombia fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en octubre de 2011, es decir, 5 años después de haber terminado las negociaciones entre los dos gobiernos. Durante la campaña presidencial estadounidense de 2008, el candidato republicano John Mc Cain apoyó el Tratado al paso que el actual presidente Barack Obama,

proceso de socialización del tratado en Colombia fue tan peculiar que cualquiera creía en sus bondades, comenzando por la ficción de que le venderíamos fácilmente productos a más de 300 millones de personas. La verdad, es decir, la inmensa asimetría económica entre los Estados Unidos, primera potencia económica del planeta, y Colombia, en condición de nación dependiente y tercer mundista, no se quería entender ni aceptar.

El neoliberalismo, bien enquistado en nuestro país desde comienzos de los años 90, venía produciendo el traspaso progresivo de compañías nacionales a manos extranjeras. Se calcula que al menos unas 70 empresas emblemáticas colombianas cayeron bajo el dominio del capital foráneo en los últimos 24 años. Estos son algunos casos: Papas Margarita pasó a manos del rey mundial de los pasa bocas, Frito Lay; Coltabaco a la Phillips Morris; Bavaria a la sudafricana SAB Miller; Avianca al grupo Sinergy de Brasil; Imusa a la francesa SEB; Sofasa a la Renault; Computec o Data Crédito a la irlandesa Experian; Medicina Prepagada Colpatria al grupo francés AXA; la organización Terpel a la chilena Copec; Coltejer al grupo mejicano Kaltex; Genfar a la francesa Sanofi; Carvajal Información a la sociedad matriz Publicar PMM, filial del fondo de capital Evolvere; Baterías MAC a la estadounidense Johnson Controls; Caracol Radio a Prisa de España; Colombia Móvil a Millicom de Luxemburgo; Banco Ganadero al BBVA de España; y Paz del Río a Votorantim de Brasil. Adicionalmente, recordemos que los procesos de privatización de empresas del sector minero energético, tales como Codensa, Cerromatoso y Carboacol, facilitaron que compañías nacionales también pasaran a manos de extranjeros (El Tiempo, 2014).

Nada parecía suficiente, porque con el Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos, ese proceso se aceleró. En efecto, al cumplirse tres años del Tratado, la dinámica mostraba las empresas norteamericanas de Victoria Secret, Marriot, Starbucks, Starwood, y Forever 21 formando cadenas de comercio, al paso que otras como Donaldson Company adquiría Industrias Partmo de Bucaramanga, General Cable a la bogotana Procables, y Arthur Gallagher, conocida en el corretaje de seguros, se hacía a ARM Re Ltda. Otras empresas estadounidenses prefirieron asociarse, como la gigante Whirlpool con Haceb para hacer lavadoras (El Tiempo, 2015).

---

entonces candidato demócrata, expresó su oposición por la continua violación de los derechos humanos de los sindicalistas en Colombia.

Las cifras globales poco a poco han develado la verdad que muchos anticipamos. En 2011, Colombia exportaba a los Estados Unidos productos por valor de 23.114 millones de dólares, al paso que realizaba importaciones por 14.335 millones de dólares, es decir, teníamos una balanza comercial favorable en 8.778 millones de dólares. Pero en 2015, en cambio, Colombia tan solo exportó 14.056 millones de dólares mientras que importó productos norteamericanos por valor de 16.503 millones de dólares, esto es, tuvimos una balanza comercial deficitaria en 2.446 millones de dólares (El Tiempo, 2014).

## 2. La realidad económica y social del País

Es clave revisar la realidad económica y social del país para comprender las falencias del modelo económico imperante. Solo así podemos establecer ajustes o correctivos.

Las Naciones Unidas, a través de su Programa para el Desarrollo PNUD, presentaron en Japón a mediados de 2014 su informe comparativo de naciones, según el cual Colombia ocupaba el puesto 98. En el contexto latinoamericano, Colombia aparecía igualado con Ecuador, pero superado por Perú, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay y Chile, entre otros. Aunque el informe sostenga que el promedio por habitante gana en nuestro país 7.800 dólares al año, o sea 21 dólares al día, la distribución del ingreso muestra una inequidad enorme. Recordemos que otro estudio de la ONU colocó a Colombia como el tercer país en desigualdad, en una lista de 129 naciones, después de Haití y Angola. La verdad es que tenemos en la actualidad 27 millones de compatriotas viviendo en condiciones de pobreza, de los cuales 7 se hallan en extrema pobreza. En atención a la población activa laboral, que es de 23.6 millones, no olvidemos que el 45% gana el salario mínimo, o menos (PNUD, 2014).

El gobierno Santos ha hecho grandes esfuerzos por reducir la pobreza, pero ellos no han sido estructurales y, por lo mismo, no atacan las causas reales del problema. Es menester generar algunas dosis de intervencionismo estatal en relación con los factores que impiden el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales. Estamos lejos de esa Colombia incluyente que soñaron los Delegatarios en 1991.

El tema rural que, entre otras, fue el primer punto en la agenda de negociaciones entre el Gobierno y las FARC, indica la dura realidad que padecen nuestros campesinos, corroborada con los indicadores del Censo Nacional Agropecuario que se conoció en agosto de 2015. No se realizaba un estudio serio sobre el campo colombiano desde 1970, es decir, hace 45 años, lo cual devela

indiferencia de diferentes gobiernos. Pues bien, según sus indicadores sociales, el índice de pobreza multidimensional en el sector rural cayó cerca de 30 puntos en algo menos de una década, –hasta el 44%–, aunque siga duplicando todavía el promedio nacional. El analfabetismo, aunque reporta algunos avances, muestra que el 11% de los mayores de 15 años declaró no saber leer ni escribir. En cuanto a la vivienda rural, señalemos que una de cada cuatro tiene todavía piso de tierra, lo cual es inaceptable. El atraso del campo en tecnología es abrumador, toda vez que solo uno de cada seis productores campesinos dijo contar con maquinaria. En lo concerniente al crédito, el 89% afirmó no haberlo solicitado nunca, consecuencia de las dificultades de acceso o trámite, al paso que solo el 10% sostuvo haberse beneficiado de alguna asistencia técnica. Y respecto de la tenencia de la tierra, que es un punto crucial porque muestra de manera contundente la desigualdad e inequidad, el censo identificó 3.9 millones de predios rurales en los que se distribuyen los 113 millones de hectáreas. El 70% de dichos predios tienen menos de 5 hectáreas, pero no representan ni el 5% del área censada, lo cual es un indicativo claro de que en Colombia abunda el minifundio, aunque la mayoría de la tierra se encuentre en pocas manos. Otro aspecto que impacta es la informalidad existente sobre la posesión y propiedad rural, toda vez que más de 2.5 millones de predios requieren con urgencia claridad sobre los títulos. Si a las cifras anteriores, agregamos el problema de 3.6 millones de desplazados por el conflicto armado, la complejidad social del campo resulta más deplorable todavía<sup>15</sup>.

La salud es un sector que radiografía muy bien la contradicción entre la intención constitucional y el modelo económico, como quiera que, al tiempo que se consagraba su universalización, se establecían con base en la Ley 100 los fundamentos legales para consolidar la intermediación financiera del sector privado. Aunque son muchas las facetas de la salud, consideremos solo algunas para entender su problemática: los precios de las drogas o medicamentos, por ejemplo, siguen siendo un gran abuso, a pesar de los esfuerzos del gobierno Santos por controlarlos, debido a la continua presión de las multinacionales farmacéuticas; la precaria situación de los hospitales y su dificultad presupuestaria, que termina afectando a todos, se debe tanto a la crisis fiscal como a los altísimos niveles de corrupción, que se observan en todas las regiones. Baste recordar la investigación de la Procuraduría sobre Saludcoop, según la cual dicha EPS, que administró recursos de la salud por 6.3 billones de pesos y obtuvo rendimientos financieros por 1.432 millones de pesos, hizo donaciones, préstamos e inversiones en proyectos urbanísticos y hasta patrocinó equipos de baloncesto con recursos públicos que

<sup>15</sup> Censo Nacional Agropecuario, Agosto de 2015.

debía destinar de manera exclusiva para atender a sus afiliados. Sobre el desfaldo a la salud, hay múltiples investigaciones que adelantan los organismos de control (El Tiempo, 2012).

La educación, por su parte, ha visto un deterioro alto y continuo en su nivel público, al paso que la de carácter privado crece en rentabilidad sin mayores controles, cayendo muchas veces en vulgar mercantilismo. Cualquiera universidad privada logra construir un edificio nuevo cada año mientras los de las universidades públicas se deterioran sin cesar. No hay oportunidades reales si se atienden los costos de las carreras universitarias, como tampoco una planeación seria de cupos y plazas según las necesidades nacionales, que evite el desperdicio de los brazos y las inteligencias, porque las carreras se han ido poniendo a la moda, con base en la rentabilidad que conllevan, y las estrategias de mercadeo que se aplican. Ninguna responsabilidad se les exige a las universidades privadas en cuanto a seguimiento de empleo y oportunidades para con sus egresados. No hay tampoco una planeación que busque el equilibrio entre las carreras técnicas y las humanidades, sabiendo que la universidad privada privilegia las humanidades porque no comporta inversiones en laboratorios o logística tecnológica. Lo más grave, sin duda, está en el mercantilismo que ha proliferado. No se olvide que el 46% de la clase trabajadora depende del salario mínimo para su subsistencia. Con los costos de la educación privada, ¿cómo puede un padre asalariado mínimo llevar sus hijos a la educación superior?

No menos preocupante es la situación de la vivienda, que devela con claridad el precario ritmo de la progresividad en la consecución de los derechos económicos y sociales; en efecto, según el Plan de Desarrollo adoptado para el primer cuatrienio Santos, ante la escasez de recursos, parecía una gran meta construir un millón de viviendas en todo el período; sin embargo, cada año surgía una nueva demanda de 240.000 viviendas, lo cual indica que el déficit continuaría por décadas, ya que el déficit cuantitativo nacional era en 2011 de 1.3 millones de viviendas, y al ritmo actual solo se reduciría en 10.000 unidades por año; la gravedad estructural de este derecho es todavía más alarmante si recordamos el déficit cualitativo de vivienda, alusivo a la falta de servicios, techos deficientes y similares, que es de 2.5 millones en el país. No hay duda de que se trata de metas difíciles de cumplir. Otro programa, loable aunque menos ambicioso en volumen, que sí pudo cumplirse, se relaciona con el plan de las 100.000 viviendas gratis, destinado a la población más vulnerable<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> El programa de las 100 mil Viviendas Gratis nació como una respuesta a la realidad de miles de hogares colombianos que viven en situación de extrema pobreza y que por ende no logran

La evolución de la minería en Colombia, en referencia a los recursos naturales, trátese del petróleo, el carbón, el gas, el oro, muestra cómo se han dilapidado en medio de concesiones onerosas para la nación, o de unas regalías cuyos porcentajes son ridículos o cuyos cálculos se burlan por las multinacionales, cuando mayores ingresos hubieran permitido explorar y explotar sin intermediarios, o fortalecer otros sectores económicos. No se olvide lo que pasó con El Cerrejón, que Cerromatoso fue primero una empresa nacional, que Pacific Rubiales hizo lo que quiso, y que ni siquiera hemos controlado esas esmeraldas que se han ganado el calificativo de ser las más bellas del mundo, pero que tristemente están fuera de control<sup>17</sup>.

Vale la pena detenernos en el caso de El Cerrejón, esa inmensa mina de carbón a cielo abierto que se descubrió en los años 70, y comenzó a explotarse una década después. En medio de promesas, verbigracia, la oferta de empleo, el incremento en las regalías y el mejoramiento en los servicios públicos para los guajiros, fueron muchos los atropellos contra la población wayuu. Sobre este particular, escribe el sociólogo Alfredo Molano: *“La inversión en compensaciones sociales a las comunidades wayuu entre 1982 y 2002 ha sido cercana a 5 millones de dólares, lo que representa la producción de carbón de dos días y medio. El Cerrejón produce 32 millones de toneladas anuales de carbón, la mitad de lo que el país exporta, pese a lo cual el 70% de los guajiros vive en la pobreza, y el 31% en la pobreza extrema”* (El Espectador, 2012). La realidad es mucho más deprimente si se piensa que el precio mundial del carbón subió de 40 dólares la tonelada a más de 234 dólares. Con razón, las multinacionales dueñas de El Cerrejón, es decir, BHP Billiton, Xstrata y Anglo American, quieren doblar su producción durante los próximos 20 años. Es tan grande el apetito de esas empresas que aspiran a desviar el río Ranchería en 26 kilómetros para poder explotar los 600 millones de toneladas que yacen bajo su cauce. Como esta tragedia de El Cerrejón, que solo favorece a las multinacionales, hay muchas otras en la historia de la minería en Colombia. La riqueza que representan nuestros recursos se ha convertido en desgracia, ya porque se ha regalado al capital extranjero, ora porque ha caído en las mafias y la ilegalidad, como ocurre con el oro y otros tantos productos. El gran perdedor siempre ha sido el pueblo colombiano.

---

acceder a un crédito para obtener su propia casa. La iniciativa de las viviendas 100 por ciento subsidiadas tuvo prioridad con las familias desplazadas que hacen parte de la Red Unidos, con los sectores más vulnerables y con los hogares afectados por los desastres naturales o que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable.

<sup>17</sup> Sobre las esmeraldas, ver (El Espectador, 2010) (El Tiempo, 2013). Y sobre las ganancias de Pacific Rubiales en Colombia, ver (El Tiempo, 2013).

En el fondo, seguimos siendo una nación surtidora de materias primas, trátase de minerales o de productos verdes, como el café y las flores, todo lo cual hace el 83% de nuestras exportaciones. Por ello, la caída de los precios del petróleo ha tenido inmenso impacto en el presupuesto nacional. Por lo mismo, era obvio que los tratados de libre comercio suscritos con los Estados Unidos y la Unión Europea causarían muchos más perjuicios que ventajas a nuestra economía.

¿Será que se firma la Paz con las FARC para seguir bajo el mismo modelo económico? Sería absurdo porque estaríamos incubando gérmenes de violencia que se multiplicarían por doquier en pocos años<sup>18</sup>. El problema generado por el neoliberalismo y la globalización es mucho más profundo de lo que parece, porque no solo nos convierte en consumidores extremos y sin causa, sino porque toca todas las facetas de la cultura, es decir, todas las formas de sentir, pensar y actuar de nuestro pueblo colombiano, haciéndonos perder de forma imperceptible la identidad nacional. Ya en algunos sectores no se habla sino de ‘Happy Hour’ y ‘Shower’ para festejar, y de ‘Sale’ para hacer descuentos y promociones comerciales. Y hasta nuestros periodistas se ven “creciendo” profesionalmente porque olvidan las palabras semifinales y finales, y adoptan en su lugar la expresión ‘Play Off’.

### 3. La Economía en la Constitución de 1991

Una cosa tenían en mente los delegatarios: la construcción de un Estado Social de Derecho que permitiere gradualmente la inclusión de amplios sectores de la población al desarrollo nacional y la igualdad de oportunidades, sobre todo en materia de derechos económicos y sociales. Era obvio que para tan loable propósito, conocidos los niveles de injusticia y desigualdad, tenía que consagrarse el intervencionismo como instrumento de primera mano; pero otra cosa muy distinta pensaba el Gobierno de turno, en cabeza de César Gaviria, adscrito al credo neoliberal, así como la élite empresarial e industrial del país. Esa diferencia entre la intención y la aplicación económica constitucional se ahondaría con particular rudeza en las administraciones posteriores.

Los delegatarios o constituyentes no fueron contundentes con su propósito. Más bien, actuaron con cierta dosis de ingenuidad, toda vez que no le otorgaron su verdadera dimensión a la corriente económica globalizante que sacudía el

<sup>18</sup> Una aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia puede consultarse en (ARBOLEDA RAMÍREZ, 2014).

mundo, y que en Colombia comenzaba a sentirse bajo el slogan de la apertura. De cierta forma, dimensionaron los factores socio económicos internos como si fueran independientes y bajo la euforia de la Asamblea, siempre tan cargada de expectativas y romanticismo y, por lo mismo, soñaron con edificar sin mayores tropiezos ni dificultades un Estado Social de Derecho que, teniendo en cuenta nuestros niveles de marginalidad y pobreza, llevaré progresivamente a la construcción de una Colombia incluyente y con oportunidades. No entendieron que la dinámica económica nacional e internacional, tan llena de intereses y muy expresiva en sus presiones, doblegaría el propósito constituyente.

Las normas constitucionales relativas al Régimen Económico y la Hacienda Pública parecen conciliar las dos posiciones, la de los delegatarios y la del Gobierno de entonces, aunque resaltando los síntomas del intervencionismo y la prevalencia del interés general. Es claro que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común. Esto significa que la puesta en marcha de actividades que deterioren o pongan en riesgo el bienestar comunitario o social, tiene que limitarse. La acción intervencionista del Estado se desarrollaría entonces con el propósito de ajustar el desbordamiento causado. Varios son los conceptos que hacen conjunción para detener el abuso de la propiedad e iniciativa privadas en materia económica: interés general, interés social, bien común, y utilidad pública, entre otros. Hilando muy delgado podría pensarse que el concepto del interés general es más indeterminado, al paso que el concepto del interés social sería una concreción del interés general. Lo que importa es hacer prevalecer el beneficio de todos, o de la inmensa mayoría. Baste un ejemplo: es evidente que la comercialización y el mercantilismo en la salud y la educación terminan afectando el bien común, es decir, el interés general, social, colectivo o comunitario. Y ante los desbalances de la sociedad colombiana en dichas materias, toda vez que hay amplia negación de oportunidades, es menester limitar el mercantilismo con herramientas intervencionistas. La salud y la educación son derechos para preservar en su integridad, no para dejarlos al vaivén de la oferta y la demanda.

Así mismo, la libre competencia económica es un derecho de todos, pero con responsabilidades claras, o sea con limitaciones en la medida en que se afecte o perjudique a otros. La idea es la misma: si se rompe el equilibrio societario y se desborda la libre competencia causando daño a otros, el Estado tendrá que poner en ejercicio su poder intervencionista.

La empresa, base del desarrollo, también tiene una función social que implica obligaciones. Por lo anterior, se concluye que la ley podrá siempre delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social.

Del mismo modo, la dirección general de la economía corresponde al Estado, lo cual le permite intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades. El Estado, en condición de garante para todos los sectores societarios, tiene la inmensa responsabilidad de orientar y racionalizar la economía para alcanzar la principal finalidad colectiva, que no es otra que el bienestar de la población, bajo el esquema de oportunidades al alcance de todos<sup>19</sup>.

Todos estos lineamientos constitucionales están en concordancia con el Estado Social de Derecho. En consecuencia, el problema ha radicado esencialmente en la carencia de voluntad política de los distintos gobiernos para darle cabal interpretación y aplicación económica a la Carta Política. Era un proceso lento que, de haber contado con una sólida voluntad política, hubiera comprometido toda una generación y, por supuesto, varios gobiernos consecutivos. Por los niveles de desigualdad imperantes, los derechos económicos y sociales resultaban demasiado costosos. Su demanda en inversiones indicaba que solo podrían desarrollarse en forma gradual y progresiva. La pregunta era evidente: ¿Y cuál sería el ritmo de esa progresividad? Y la respuesta también, pues era obvio que ella dependería de los recursos.

Esa voluntad política tenía que concentrarse muy especialmente en los problemas estructurales de la economía colombiana. Un país que para hacer su presupuesto acude cada año al crédito y que, cuando de gastos se trata, compromete más del 25% o 30% en el servicio de su creciente deuda externa, tiene un profundo déficit fiscal. En esas condiciones, es claro que la inversión social resulta escasa frente al inmenso reto de las necesidades básicas insatisfechas. En 1991, la deuda externa de Colombia era de 17.336 millones de dólares y representaba el 13% del Producto Interno Bruto. En la actualidad, la deuda externa neta es superior a los 109.000 millones de dólares, pero equivale al 37,1% del PIB. En otras palabras, la deuda externa se ha multiplicado 6,28 veces en un periodo de 25 años. Estas cifras demuestran la gravedad del déficit fiscal colombiano (Banco de la República, 2015).

Precisamente por ello, se adoptó el principio constitucional de la Sostenibilidad Fiscal en 2011. Solo que, la buena gerencia del Estado no se mide por el

<sup>19</sup> Constitución Política de Colombia, arts. 332 y ss.

rígido control del gasto público, tarea que parece la principal para cualquier Ministro de Hacienda, sino muy especialmente por la capacidad para generarle al Estado mayores ingresos, frente a lo cual fueron varios los caminos propuestos, comenzando por un manejo de nuestros recursos naturales con suficiente dignidad nacional, y una adecuada y coherente política pública sobre la deuda externa.

En síntesis, no parecía ni parece fácil construir rutas para la inclusión social y la extensión de derechos como la salud, la educación y la vivienda, propios del Estado Social de Derecho, en medio de las banderas neoliberales y el crónico déficit presupuestario.

#### 4. Reflexiones sobre el Plan de Desarrollo

Aunque los ejes fundamentales del Plan son Paz, Educación y Equidad, no penetra las estructuras sociales y económicas, lo que significa aceptar el *statu quo*. Se armoniza con cuatro estrategias, a saber: acometividad e infraestructura; movilidad y transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la Paz; y, buen gobierno y crecimiento verde. Su costo asciende a 703 billones de pesos, lo que implica un gran esfuerzo fiscal. Pero se va a dificultar, pues sus cálculos se hicieron con un barril de petróleo a 87 dólares<sup>20</sup>.

En el Plan no se ve una política pública relacionada con el manejo de la deuda externa para el corto, mediano o largo plazo, lo cual hace que sigamos gastando cada año entre el 25 y el 30% del presupuesto en el servicio de la deuda. Peor aún, esa deuda continuará aumentando en detrimento de las futuras generaciones. Como ya se dijo, en la actualidad supera los 109.000 millones de dólares, cuando era apenas de 17.336 millones en 1991. Como se colige, seguimos siendo mucho más dependientes.

El principal motor de desarrollo no puede ser la explotación minera y de hidrocarburos, tanto más cuanto que no responde a una planeación seria, con nacionalismo digno, sino a crecientes concesiones en favor de las multinacionales.

<sup>20</sup> A finales de 2014, el petróleo caía por debajo de 59 dólares por barril, por primera vez desde mayo del 2009. El referencial internacional Brent había perdido casi la mitad de su valor después de tocar en junio de 2014 un máximo de 115 dólares por barril. Los precios del crudo se habían visto dañados frente a los abundantes suministros, una débil demanda, y el cambio en la estrategia de la OPEP de defender la cuota de mercado en lugar de los precios.

Es tanto como repetir la historia de El Cerrejón o de Cerromatoso. Más bien debiéramos revisar los porcentajes de las regalías y hacerlas efectivas con la mejor auditoría posible. Esa dependencia de la explotación minera y los hidrocarburos debería romperse en el mediano plazo, fomentando la industria nacional y la sustitución de importaciones con una planeación firme y metodológica según los sectores. Lástima que con los tratados de libre comercio firmados, los obstáculos se multiplicaron, porque abrimos las fronteras a todos los productos.

Tampoco se ha puesto en marcha un Plan de Desarrollo serio para incrementar la productividad nacional, que promueva una política gradual y coherente de sustitución de importaciones. Basta caminar por un supermercado cualquiera y observar los productos de limpieza, como dentífricos, jabones, suavos, o elementos de maquillaje, para concluir que frente a productos tan sencillos, el esfuerzo que hacemos para producirlos nacionalmente es bastante débil. Predominan marcas como Colgate, Crest, Pepsodent, Palmolive, Dove, etc.

La inversión extranjera es todo un mito, y de vez en cuando los gobiernos muestran sus cifras como si se tratara de un triunfo. Hay inversión extranjera que es nefasta para el país. ¿De qué le sirve a Colombia que su banca o sus medios de comunicación estén en manos de foráneos? ¿No eran, acaso, sectores que crecieron por iniciativa nacional? En el sector minero energético, la inversión extranjera sí que es lamentable, toda vez que en no pocos casos significa apropiación y saqueo. Por lo mismo, se necesita seleccionar los sectores de dicha inversión, y no poner el país a la venta.

No se trata de cerrarnos al mundo. En cualquier tratado de libre comercio, lo fundamental es observar la simetría económica o, por lo menos, procurar que las diferencias entre las partes no sean tan amplias. Tal vez el más conveniente de los tratados firmados hasta ahora sea el Tratado de la Alianza Pacífico, convenido con México, Perú y Chile. No es tarde para pensar en la integración comercial regional, como lo predica la Constitución.

La Educación es otro pilar, pero una lectura detallada del Plan muestra indicaciones hacia la privatización de la educación pública sugiriendo la construcción de la infraestructura a través de alianzas público-privadas. Inclusive, las puertas están abiertas desde hace rato para que las universidades del exterior hagan convenios y comercio educativo. Programas serios para revisar con cierto intervencionismo la educación en su relación campo-ciudad, o entre carreras tecnológicas y humanidades con base en las necesidades reales del país, o los costos entre la educación privada y la pública, no se observan en el Plan de Desarrollo.

## Conclusiones

Aunque en los últimos 25 años hayamos vivido el contraste entre el país formal, montado en el tren del neoliberalismo y con ventajas evidentes para unos pocos, y el país real, caracterizado por la exclusión y la marginalidad de la inmensa mayoría de la población, nunca es tarde para retomar el sueño de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Soñemos con la paz, pero no solo con la paz derivada de la firma de unos Acuerdos, sino con la paz real, que se alcanzará en el post conflicto siempre y cuando generemos conciencia colectiva y hagamos cambios reales a las estructuras económicas y sociales para construir una Nación más justa, incluyente y solidaria. Una verdadera apertura democrática comienza con la generación de oportunidades para la mayoría<sup>21</sup>.

Los retos económicos del post conflicto son muchos, y aunque la escasez de recursos asusta, se les puede doblegar si hay conciencia nacional. Es cierto que la sola puesta en marcha de un plan coherente para la recuperación del campo, cuesta alrededor de 80 o 90 billones de pesos.<sup>22</sup> ¿Vamos a seguir recorriendo continentes con el sombrero para buscar limosna? ¿Vamos a pensar con grandeza y dignidad nacional alrededor de los recursos naturales, o los vamos a seguir dilapidando? ¿Vamos a construir una política sólida de sustitución de importaciones, o vamos a seguir importando, o pagando regalías y franquicias por casi todo lo que consumimos? ¿Vamos a permitir que las tierras de campesinos abandonados y las grandes extensiones baldías de la Orinoquía terminen en manos de las multinacionales, repitiendo el esquema ya vivido por la región del Sub Sahara africano, que tanto afectó a los países del llamado ‘Corredor Agrícola’, desde Angola hasta Mozambique? (CHOSSUDOVSKY, 2003, p. 125)

Reflexionar sobre el modelo económico, considerando la economía internacional, la situación social del país y las normas constitucionales que nos rigen, es

<sup>21</sup> Para una mayor reflexión sobre la paz, consultar el artículo “*La paz en cuestión*” (Lemaitre Ripoll, 2012). Se trata de un análisis sobre la guerra y la paz en la Ablea Constituyente de 1991.

<sup>22</sup> La implementación del Acuerdo Final costaría como mínimo un 1% del PIB por año durante diez años, según análisis de Merrill Lynch Global Research (Bank of America) de octubre de 2014. Y como máximo, un 3.8% del PIB por año durante ese mismo período. Otros analistas, con base en el Plan de Desarrollo 2014-2018, sostienen que la paz ya se está pagando, como quiera que se destinarán en los cuatro años del plan algo más de 203 billones de pesos colombianos, lo que equivale a unos US\$ 74.500 millones. De ellos, unos 90 billones estarían dedicados a la recuperación del sector rural.

un ejercicio necesario para establecer los correctivos apropiados y asegurar una Paz estable y duradera. No se trata de imponer en Colombia un socialismo que, con todos los riesgos que ello implica, puede terminar como sistema económico rígido e improductivo. Creemos firmemente que es posible lograr la transformación del país en medio del capitalismo, siempre y cuando se trate de un capitalismo con rostro humano, es decir, permitiendo la libertad de empresa y la competencia, pero acudiendo con firmeza al intervencionismo de Estado en áreas en donde la generación de oportunidades sea fundamental para consolidar una nación incluyente y solidaria. La mano invisible de que hablara Adam Smith, capaz de regular la oferta y la demanda, no existe. Los mercados financieros siempre han sido voraces, y en el plano internacional golpean durísimo a las naciones pobres. En Colombia se necesitan grandes dosis de intervencionismo progresivo, según los sectores, y por varias décadas, sobre todo si consideramos los vergonzantes niveles de desigualdad y pobreza. La democracia formal política sirve muy poco y, por lo mismo, debe remplazarse por un sistema que garantice la construcción de la democracia económica y social.

Esta discusión, propia del capitalismo y el liberalismo político, se planteó con vehemencia después de la recesión de 1.929. Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, se agudizó el debate, particularmente entre el pensamiento intervencionista de J.M. Keynes, seguido por la social democracia europea, y el libertinaje económico de T. Friedman. Aunque en las últimas tres décadas parecen dominar los postulados de este último con base en la fuerza irracional del capital, el mundo en que vivimos es bastante peor: 4.600 millones de personas viven en ese archipiélago de países que se conoce como Tercer Mundo, al cual pertenece Colombia, de las cuales 2.800 millones de personas subsisten con menos de dos dólares diarios, y 1.300 millones con menos de un dólar; 49 países de los llamados ‘Menos Avanzados’ por Naciones Unidas se encuentran en quiebra técnica por el súper endeudamiento y la corrupción; en fin, en medio de la pobreza y la miseria, todos han ido perdiendo su soberanía económica por las presiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y se han visto forzados a abrir sus fronteras para que el capital penetre y se apropie de sus recursos naturales y precarios mercados (GELINAS, 2003, p. 164).

De manera que no perdamos el sentido sobre la posición que Colombia ocupa en el capitalismo internacional y que bien explica nuestra problemática: somos parte de la periferia, en calidad de nación dependiente y comprometida. El primer reto que enfrentamos, entonces, nos lleva a reflexionar seriamente sobre lo que sería el modelo económico capaz de darles sostenibilidad a los Acuerdos de Paz. Un modelo que, con fundamento en el intervencionismo y los valores de la prevalencia del interés general, la solidaridad social y la dignidad nacional nos permita construir una sociedad más justa y democrática.

## Referencias

- ARBOLEDA RAMÍREZ, P. B. (2014). Aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia durante el siglo XX. *Revista Academia & Derecho*, 5(8), 119-135.
- Banco de la República. (2015). *Informe de Septiembre*. Bogotá.
- Cepal. (2003). *Naciones Unidas*. Santiago de Chile. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1217/S036398\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1217/S036398_es.pdf?sequence=1)
- CHOSSUDOVSKY, M. (2003). *The globalization of poverty and the New World Order* (1st ed.). Global Research.
- CLAVIJO CÁCERES, D., & AGUDELO IBÁÑEZ, S. J. (2014). Despolitización de la ciudadanía: una mirada desde el proceso de exclusión en Colombia. *Revista Academia & Derecho*, 5(9), 183-208.
- DÍAZ ARENAS, P. A. (1980). *Estado y tercer mundo: El constitucionalismo*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.
- GÓMEZ MONTAÑEZ, J. A. (2014). Derecho a la reparación y lucha contra la impunidad ante graves violaciones a los derechos humanos. *Revista Academia & Derecho*, 5(8), 99-118.
- El Espectador. (20 de Enero de 2010). ¿Mafias en las esmeraldas? *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso183219-mafias-esmeraldas>
- El Espectador. (9 de Junio de 2012). La Guajira despresada. *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/guajira-despresada-articulo-352210>
- El Tiempo. (16 de Agosto de 2014). Crece el apetito internacional por firmas colombianas. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12356925>
- El Tiempo. (17 de Agosto de 2014). *El Tiempo*.
- El Tiempo. (17 de Noviembre de 2013). *El Tiempo*.
- El Tiempo. (17 de Noviembre de 2013). Una veta y la sombra de la mafia dividen a los amos de las esmeraldas. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13198615>
- El Tiempo. (21 de Agosto de 2015). El TLC con EE. UU. aceleró aterrizaje de compañías en el país. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/tlc-con-ee-uu-acelero-aterrizaje-de-companias-en-el-pais/16263738>
- El Tiempo. (26 de Marzo de 2012). Procuraduría destapa negocios de Saludcoop bajo el mando de Palacino. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11430463>
- GELINAS, J. (2003). *Juggernaut Politics: Understanding Predatory Globalization*. London: Zed Books.

- JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. C., & Arboleda Ramírez, P. B. (2015). La cláusula democrática en la Constitución: una aproximación a su alcance. *Revista Academia & Derecho*, 6(10), 53-90.
- LEMAITRE RIPOLL, J. (2012). La paz en cuestión. *Yale University Law School*. obtenido de [https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA12\\_Lemaitre\\_CV\\_Sp\\_20120325.pdf](https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA12_Lemaitre_CV_Sp_20120325.pdf)
- PABÓN GIRALDO, L. D., & JIMÉNEZ OSPINA, A. (2014). Una alternativa de legitimidad para la solución por vía de negociación al conflicto armado interno colombiano desde el derecho internacional penal. *Revista Academia & Derecho*, 5(8), 137-152.
- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>
- Revista Semana. (15 de Junio de 2014). Análisis de las elecciones presidenciales de 2014. *Elecciones 2014*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/analisis-de-las-elecciones-de-revista-semana/389292-3>
- SKIDMORE, T., SMITH, P., & GREEN, J. (2013). *Modern Latin America* (8th ed.). Oxford: Oxford University.
- (Enero de 2006). *The New York Times*.
- Unicef. (Agosto de 2012). *Desigualdad global: la distribución del ingreso en 141 países*. Obtenido de [https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Desigualdad\\_Global.pdf](https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Desigualdad_Global.pdf)

