

BERND MARQUARDT (COORD.)

MARCELA PATRICIA BORJA ALVARADO

MARÍA ROSALBA BUITRAGO GUZMÁN

DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO

JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO

NATALIA RUÍZ MORATO

EDUARDO ROMERO RODRÍGUEZ

DAVID VALENCIA VILLAMIZAR

MARIELA INÉS SÁNCHEZ CARDONA

MARÍA MARTINA SÁNCHEZ TRIANA

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

TANIA GIOVANNA VIVAS BARRERA

CONSTITUCIONALISMO CIENTÍFICO

EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES

ANUARIO V
DE CONSTITUCIONALISMO COMPARADO



**EL ESTADO CONSTITUCIONAL
DE LOS VALORES**

ANUARIO V
DE CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

BERND MARQUARDT (Ed.)

EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES

ANUARIO V
DE CONSTITUCIONALISMO COMPARADO



Bogotá - Colombia
2015

Marquardt, Bernd, 1966-

El estado constitucional de los valores : anuario V de constitucionalismo comparado /
Bernd Marquardt. -- Bogotá : Grupo Editorial Ibáñez, 2015.

620 páginas ; 17 x 24 cm.

Incluye bibliografía

ISBN 978-958-749-490-7

1. Historia constitucional 2. Teoría constitucional 3. Estado

4. Derecho constitucional I. Tít.

342.029 cd 21 ed.

A1496635

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES, ANUARIO V

© Bernd Marquardt, editor

© Autores varios

Primera edición: julio de 2015

Impreso y hecho en Bogotá, D.C., Colombia

ISBN: 978-958-749-490-7

Diseño & diagramación: Bernd Marquardt

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

CONTENIDO

El Grupo de Investigación CC – Constitucionalismo Comparado.....	1
Introducción.....	11

PARTE PRIMERA

HISTORIA CRÍTICA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

LA JUSTICIA Y EL DERECHO EN LA INJUSTICIA: SOBRE EL PAPEL DE LOS GUARDIANES DEL DERECHO EN EL ESTADO ANTICONSTITUCIONAL NACIONALSOCIALISTA (1933-1945) Y EN LA SUBSIGUIENTE JUSTICIA TRANSICIONAL

BERND MARQUARDT

1. Pregunta de investigación y diseño teórico-metodológico	23
2. El camino histórico hacia la dicotomía positivista-iusnaturalista	29
A) Derecho y ley en culturas preilustradas.....	29
B) La gran transformación y las codificaciones del derecho natural	31
C) Jurisprudencia de conceptos y metafísica estatal.....	32
D) La politización y el conflicto de métodos de la época republicana	34
E) Positivismo decapitado y deshonesto.....	35
F) El mago y el conejo.....	36
3. La caída de las constituciones democráticas de Weimar (1930-1933) y Viena (1933-1938).....	37
A) Las maldiciones de la primera república alemana y las debilidades del Estado constitucional de Weimar	37
B) El establecimiento de la dictadura en la República de Weimar.....	41
C) El establecimiento de la dictadura en Austria	47
D) La dictadura carismática y populista de consenso.....	49
E) El contexto europeo.....	51

4. Los elementos del seudo-positivismo jurídico en el Estado anti-constitucional de corte nacionalsocialista	52
A) El seudo-legalismo de la toma de poder y la mentalidad del súbdito	52
B) El derecho penal, especialmente contra enemigos públicos.....	53
C) La expansión administrativa frente a esferas de la justicia: la policía política y la detención de protección	60
D) Una especie de ius barbarum.....	63
5. El Estado dual y su cara complementaria de normas modernas	64
6. La predominancia del iusnaturalismo ideológico	66
A) El antipositivismo como ideología oficial.....	66
B) Las nuevas fuentes supremas del derecho	68
C) Análisis jurisprudencial de los juzgados civiles	70
D) Las cláusulas generales y el método teleológico de interpretación	72
E) Ejemplos adicionales: tributos discriminatorios y eutanasia.....	74
F) El derecho natural de tipo nazi: el bio-derecho social-darwinista y eugenésico.....	75
7. Violentización y desjuridificación: los años de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).....	77
A) La justicia militar y penal ‘interna’.....	78
B) El fracaso del ius in bellum rudimentario en la guerra total	80
C) El judeocidio	85
D) Observaciones adicionales	88
E) Contextualización: la violentización de la guerra industrial total.....	89
8. Los jueces de la injusticia nazi	91
A) La dictadura militar del Consejo de Control Aliado (1945-1949) y los Juicios de Núremberg	91
B) La RF Alemana: continuidades e inocentismo, prohibición de la retroactividad y privilegio de los jueces.....	98
C) Hacia un camino responsable del manejo crítico del pasado	105
D) El manejo del pasado nazi en Austria	110
E) Epilogo comparativo: el manejo jurídico de la incorporación de la RD Alemana ex comunista en la RF Alemana en 1990.....	111
9. Síntesis.....	112
Bibliografía	117

CAPÍTULO II

EL AVANCE DE LOS ESTUDIOS DEL DERECHO HACIA LA HISTORIA DEL TIEMPO PRESENTE

MARCELA PATRICIA BORJA ALVARADO

1. Introducción.....	141
----------------------	-----

CONTENIDO

2. La historia del tiempo presente como una forma de hacer historia del derecho.....	142
3. Una subdisciplina en obra.....	145
4. Problemas y críticas.....	152
5. La relación historia-memoria.....	155
6. Pasado reciente traumático	157
7. Una propuesta de estudio de historia reciente en el derecho colombiano.....	159
Bibliografía	161

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS TEÓRICOS

CAPÍTULO III

ENTRE LO BUENO Y LO JUSTO: ELEMENTOS PARA UNA CRÍTICA A LAS TEORÍAS DE JOHN RAWLS Y JÜRGEN HABERMAS

MARÍA ROSALBA BUITRAGO GUZMÁN

1. Introducción.....	167
2. Consideración del paradigma consensual de John Rawls	169
3. El paradigma de la democracia deliberativa y la opinión pública de Habermas.....	172
4. Los valores en la justicia y en el derecho	177
5. Conclusiones	178
Bibliografía	179

TERCERA PARTE

LA DEMOCRACIA SOCIAL

CAPÍTULO IV

¿DERECHO PÚBLICO MULTINACIONAL Y ANTI-CONSTITUCIONAL? LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL CONSENSO DE WASHINGTON Y EL DERECHO SOCIAL EN BRASIL, VENEZUELA, ARGENTINA Y COLOMBIA

DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO

EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES

1. Introducción: una aclaración metodológica	185
2. El marco de comparación: los Estados latinoamericanos y el Consenso de Washington.....	191
3. Reformas de primera generación en América Latina.....	197
A) Comentarios preliminares	197
B) La implementación en Brasil	200
C) La implementación en Venezuela	202
D) La implementación en Argentina	210
E) Conclusión preliminar.....	214
4. El impacto de las reformas estructurales en el derecho social colombiano	215
A) Una breve introducción comparativa: el problema de la flexibilización laboral	215
B) La flexibilización laboral en Colombia: el prolegómeno de las dificultades sociales.....	220
C) Mitología oficial: ajuste fiscal o catástrofe	226
D) Desmitificación y contralectura: el Fondo Monetario Internacional y el Estado colombiano	229
E) La crónica de una fatalidad: la Ley 617 contra el derecho social	234
5. Conclusiones	250
Bibliografía	252

CAPÍTULO V

EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO, DERECHOS SOCIALES Y AGENDA IDEOLÓGICA CRÍTICA: ALGUNAS IMPLICACIONES

JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO

1. Introducción y planteamiento	265
2. Ideología y constitucionalismo una lucha entre dos por ocupar el mismo lugar	269
3. Algunas consecuencias de la academia militante: los sesgos	291
A) Antiburocratismo o burocratismo parcial.....	292
B) La apreciación contrahegemónica.....	306
4. El futuro de los derechos sociales: algunos aspectos en la agenda de defensa y garantía	317
5. A modo de conclusión.....	323
Bibliografía	323

CONTENIDO

CUARTA PARTE

**EL DERECHO AL DESARROLLO
Y SU VARIANTE SOSTENIBLE**

CAPÍTULO VI

**EL DERECHO AL DESARROLLO Y SU NECESIDAD
DE INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO**

NATALIA RUÍZ MORATO

1. Introducción.....	339
2. Contexto local y problemática colombiana.....	340
3. Orígenes y evolución del derecho al desarrollo.....	346
4. Concepto y alcance del derecho al desarrollo.....	355
5. Críticas al derecho al desarrollo: debates políticos, coaliciones y contiendas ideológicas.....	363
6. Conclusiones.....	370
Bibliografía.....	371

CAPÍTULO VII

**EL PRINCIPIO DEL
DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA**

EDUARDO ROMERO RODRÍGUEZ

1. Introducción.....	377
2. Contexto internacional.....	378
A) Aspectos ‘protoambientales’ del desarrollo sostenible (antes de 1972).....	378
B) Configuración del concepto de Desarrollo Sostenible (1972-1992).....	381
C) Estado actual del desarrollo sostenible.....	383
D) Instrumentos convencionales y legales.....	384
3. El principio de desarrollo sostenible en Colombia.....	386
A) Contexto histórico (antes de 1973).....	386
B) Configuración del desarrollo sostenible en Colombia.....	387
C) Problemas jurídicos del desarrollo sostenible.....	394
a) Significados del desarrollo sostenible.....	394
b) Nominación del desarrollo sostenible.....	394
c) La planeación (un ejemplo necesario).....	395
4. Alcances Jurisprudenciales del Desarrollo Sostenible.....	398
5. Crítica al desarrollo sostenible.....	406

A) Consideraciones globales.....	406
B) Consideraciones para el caso colombiano.....	410
C) El mito de la fórmula de Río 92.....	414
D) Una reinterpretación del artículo 80 constitucional.....	415
6. Síntesis: la sostenibilidad ambiental.....	417
Bibliografía.....	419

QUINTA PARTE

EL DERECHO A LA PAZ

CAPÍTULO VIII

LOS IMAGINARIOS DEL ESTADO Y LA CULTURA DE LA PAZ

DAVID VALENCIA VILLAMIZAR

1. Introducción.....	429
2. Juegos de rol y cultura de paz.....	431
3. Pensar sin Estado (más allá de los sesgos cognitivos).....	434
4. El Estado colombiano y el conflicto armado	435
A) Des-construyendo el conflicto armado en Colombia.....	436
B) Resistir a la guerra en medio del conflicto.....	436
C) Memorias del conflicto armado.....	437
D) Exclusión y cultura de paz	438
5. Conclusiones	442
Bibliografía	442

CAPÍTULO IX

POTENCIALIDADES DE LAS GENERACIONES JÓVENES EN EL FORTALECIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

MARIELA INÉS SÁNCHEZ CARDONA

1. Introducción.....	445
2. El derecho humano a la paz y la educación	446
3. Las nuevas generaciones y su potencial para la paz	447
4. Transformación de la violencia estructural en culturas de paz: gran reto para las juventudes	450
5. Reinterpretación del origen de la violencia en pro de la paz	455
6. Los conflictos y su función en la convivencia pacífica.....	460
7. Conclusiones	464

Bibliografía 465

SEXTA PARTE

LA GARANTÍA DE LA SEGURIDAD DEL CIUDADANO FRENTE AL ESTADO

CAPÍTULO X

LA VIGENCIA DEL DELITO POLÍTICO EN COLOMBIA: UNA CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD HISTÓRICA DEL SIGLO XIX CON PROYECCIÓN AL SIGLO XXI

MARÍA MARTINA SÁNCHEZ TRIANA

1. Introducción.....	471
2. Delito político: entre la continuidad y la discontinuidad histórica como método de análisis.....	472
3. La construcción histórica del tratamiento jurídico del delincuente político y su vigencia como tradición constitucional y legal actual en Colombia: la irrupción del enemigo público y su tratamiento privilegiado.....	476
4. La construcción del orden interno: la configuración de un bien jurídico tutelado ‘el régimen constitucional y legal vigente’.....	483
5. Un tiempo de guerra y paz: la imbricación de normas internas con el derecho de gentes y la importancia de la conexidad.....	495
6. Síntesis: la doble visión del tratamiento privilegiado.....	505
Bibliografía.....	510

CAPÍTULO XI

LA PUERTA ALTERNA DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

1. Aclaración preliminar.....	519
2. El efecto espejo de medusa: las acciones en contra de la casa recién inaugurada y por estrenar.....	529
3. De cómo es posible remodelar y cambiar las estructuras: las contrarreformas y las demandas en contra de actos legislativos.....	536
A) El incremento de la partitura intromisionista.....	537
B) La entrada a saco para la perpetuación del autoritarismo.....	540

c) La nueva ola neoliberalizante o el efecto locomotora	546
4. La inconformidad frente a las normas de control previo y la sonrisa hierática.....	550
A) Las leyes estatutarias.....	550
B) Leyes aprobatorias de tratados internacionales y algunas otras provenientes del exterior	553
5. Decretos reglamentarios y de otra naturaleza	557
6. El cuarto de San Alejo: rebuscando en el anaquel de una variada gama de actos impugnados.....	560
A) El cuestionamiento de decisiones e interpretaciones judiciales	561
B) Normas pendientes de expedición.....	562
C) Otros casos que salen, como fantasmas, de su escondite	563
7. La mirada en el atardecer: a modo de conclusión	565
Bibliografía	569

SÉPTIMA PARTE

MACROPERSPECTIVAS

CAPÍTULO XII

LA SUPRACONSTITUTIONNALITÉ: UNE REPOSE FACE A L'INTEGRATION DU DROIT REGIONAL EN FRANCE

TANIA GIOVANNA VIVAS BARRERA

1. Introduction	583
2. La supraconstitutionnalité en France: un concept crée pour expliquer l'impact de la primauté du droit de l'Union Européen imposée pour la Cour de Justice des Communautés Européennes	584
3. La résistance des juridictions nationales face au Principe de Primauté du droit communautaire déclaré par la Cour de Justice des Communautés Européennes: Cas Français	585
A) Primauté du droit européen: résultat d'une évolution nécessaire pour la construction d'un ordre juridique communautaire	585
a) La primauté est un principe lié à la nature de l'Union Européenne.....	585
b) La valeur absolue du principe de primauté, l'objectif d'une communauté de droit.....	587
B) Réception du droit communautaire faite par le droit français	588
a) L'héritage d'une opposition à la supraconstitutionnalité face au droit international empêche une position plus ouverte par rapport au droit communautaire	588

CONTENIDO

b) France une position en porte-à-faux	592
4. Défense de la Constitution au sommet de la hiérarchie de normes face à une menace de sa suprématie	594
A) L'exigence des révisions constitutionnelles: la manifestation ultime d'une primauté constitutionnelle.....	595
a) L'exigence constitutionnelle de réviser la Constitution.....	595
b) De l'obligation constitutionnelle de transposition de directives	596
B) Le titre XV de la Constitution dédié à l'appartenance de la France à l'Union européenne, un cheval de Troie?	597
a) Les réserves constitutionnelles à l'exigence constitutionnelle?	597
b) La consécration des normes de différente valeur constitutionnelle?.....	599
5. Conclusion.....	600
Bibliographie	600

EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN
CC – CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

El Grupo de Investigación *Constitucionalismo Comparado* (CC), fundado en 2006 y dirigido desde entonces por el Prof. Dr. BERND MARQUARDT, es un centro de estudios constitucionales históricos, contemporáneos, teóricos, dogmáticos y socio-jurídicos, cuya finalidad es analizar el *Estado constitucional moderno*; así, el principal objeto de investigación es la normatividad básica del Estado en cuanto al desarrollo de su organización institucional, sus valores, modelos de legitimación y limitación del poder.

Se examinan los fenómenos de formación y transformación del derecho constitucional, teniendo en cuenta los ciclos de difusión en el ámbito transnacional; se observa la institucionalidad estatal en el contexto de su sociedad concreta, evitando toda separación artificial entre norma y realidad, lo que ha conducido a que el trabajo del grupo integre aproximaciones interdisciplinarias. De otro lado, en términos geopolíticos, el grupo fija su atención particular en Hispanoamérica, buscando otorgarle a esta zona la importancia que merece en la historia universal del constitucionalismo que ha sido notoriamente subestimada. Para el desarrollo de los estudios se emplea como metodología clave, la elaborada y desarrollada por su director: la *Escuela socio-cultural y transnacional del Derecho y del Estado constitucional*¹, la cual trabaja en su núcleo el método comparativo tanto en la dimensión del tiempo como en la del espacio.

En el resultado de las convocatorias de *Colciencias 640* de 2013 y *693* de 2014, *Constitucionalismo Comparado* ha quedado dentro de la categoría más alta, esto es la *A1*, lo que corresponde con el índice *ScientiCol* de 9,1 ya alcanzado en 2010 (siendo el máximo valor posible 10). El grupo se encuentra adscrito al *Instituto Unidad de Investigaciones jurídico-sociales Gerardo Molina –Unijus–* de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá.

¹ Desarrollada en: BERND MARQUARDT, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Historia constitucional comparada*, tomo 1, *Metodología y 1810-1880*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2011, págs. 22 y ss; ÍD. “La ciencia del constitucionalismo comparado, Aproximación metodológica a una rama de la historia política que debería ser escrita, Con un enfoque particular en el papel de América Latina”, en ÍD. (Ed.), *Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 1-139; ÍD., *Historia mundial del Estado*, tomo 2, *El Estado judicial de la paz interna en Europa (siglos XVI-XVIII)*, Bogotá, Ed. Temis & Universidad Nacional de Colombia, 2013, págs. 16 y ss; ÍD., *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, *El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*, Bogotá, Eds. Ecoe & Universidad Nacional de Colombia, 2014, págs. 1-22.

Más allá de sus nueve años de existencia, *Constitucionalismo Comparado* cuenta con raíces más antiguas en el proyecto internacional *Historia Constitucional de Latinoamérica en el siglo XIX en una perspectiva global comparada* que fue impulsado, en 2004 y 2005, por el Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica y por el Fondo de Investigaciones del Cantón de Sankt Gallen, en cooperación con la Universidad de los Andes en Bogotá. En esta tradición, *Constitucionalismo Comparado* ha efectuado varios proyectos en redes internacionales de investigación, entre otros en cooperación con *Constitutions of the world from the late 18th century to the middle of the 19th century* dirigido por el Prof. Dr. HORST DIPPEL de la Universidad alemana de Kassel² y con *El camino especial de Europa (Der Europäische Sonderweg)* dirigido por el Prof. Dr. ROLF PETER SIEFERLE de la Universidad suiza de Sankt Gallen³.

El historiador constitucional HORST DIPPEL ha subrayado: “La historia del constitucionalismo moderno es una historia que necesita ser escrita” (2005)⁴. El grupo comparte que los análisis universales y comparativos del constitucionalismo moderno se encuentran todavía desiertos, pues en casi todos los países occidentales –sea en Alemania o Colombia, en Suiza o en Chile– se ha tratado la historia constitucional como una sub-rama de la respectiva historia patria, de modo que existe una multitud de historiografías constitucionales aisladas que dejan escondidos los fenómenos de difusión y transculturación, sin aclarar nada sobre la *gran transformación* global de los regímenes políticos a largo plazo. Si la literatura contemporánea presenta elementos de una perspectiva comparada, la misma se encuentra casi siempre reducida a solo tres Estados de moda, es decir, a Inglaterra, EE.UU. y Francia, lo que resulta no solamente incompleto desde el punto de vista científico, sino que también demuestra una marcada tendencia hacia la sobre-idealización de estos países⁵. Un tercer problema de la

² Resultados: HORST DIPPEL *et al.*, *The rise of modern constitutionalism, Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century Online*, <http://www.uni-kassel.de/~dippel/projekt/> (25.06.2015); BERND MARQUARDT (Ed.), *Constitutional Documents of Colombia and Panamá, 1793 - 1853*, tomo 3 de la colección *Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century, The Americas* (ed. por HORST DIPPEL), Berlín & Nueva York, Ed. Walter de Gruyter, 2010.

³ Al respecto: ROLF P. SIEFERLE, “El camino especial de Europa”, en ÍD. & BERND MARQUARDT, *La Revolución Industrial en Europa y América Latina, Interpretaciones ecobistóricas desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía y del Metabolismo Social*, Bogotá, UNAL, 2009, págs. 1-92.

⁴ HORST DIPPEL, “Constitucionalismo moderno, Introducción a una historia que necesita ser escrita”, en revista *Historia Constitucional*, núm. 6, Madrid & Oviedo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales & Universidad de Oviedo, 2005, págs. 181-200, núm. 2 y 39. Resumen: ÍD., “El surgimiento del constitucionalismo moderno y las constituciones latinoamericanas tempranas”, en revista *Pensamiento Jurídico*, núm. 23, *Constitucionalismo y Derecho Internacional Público*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008, págs. 13-32, 14 y ss.

⁵ Esta tendencia no solamente es evidente en el Derecho constitucional, sino también en el Derecho administrativo, donde las investigaciones históricas se centran casi con exclusividad en Francia, desestimando y subestimando así otras tradiciones jurídicas también muy importantes. Ver sobre este tema, a DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO, *Estado Indiano, Estado Responsable*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2013.

literatura tradicional consiste en la división artificial del constitucionalismo en dos ciencias altamente encerradas, a saber, en recopilaciones jurídicas sin contextualización y en teorías políticas sin análisis de las fuentes primarias. En el modelo de trabajo al estilo de una *teoría de sistemas, sociología jurídica y ciencia cultural del Estado*, se consideran importantes las siguientes aproximaciones metodológicas: la *Teoría de (la gran) transformación*⁶; la *Escuela socio-cultural y transnacional de la Historia del Derecho*⁷; la *distinción fundamental entre el proto-constitucionalismo del antiguo régimen (hasta 1775) y el constitucionalismo moderno (desde 1776)*; y la dinámica de difusión de un nuevo modelo de Estado en el espacio global⁸.

El grupo *Constitucionalismo Comparado* considera el constitucionalismo como un elemento clave del mundo moderno, con raíces en la *gran transformación* occidental que reemplazó, a partir de aproximadamente 1800, el cosmos agrario-preindustrial por el modelo político-jurídico y social de la *doble-revolución ilustrada e industrial* y, en particular, el antiguo modelo estándar de la monarquía dinástica por el nuevo modelo del *Estado constitucional republicano-democrático*, al fin precisamente por el *Estado constitucional democrático social-ambiental*. Se identifica el punto de partida en las tres grandes revoluciones ilustradas originarias del medio siglo entre 1776 y 1825 —la norteamericana, la francesa y la hispanoamericana— que iniciaron una dinámica compleja de por lo menos *siete olas* de difusión y transición que se transmitieron en complejos movimientos de expansión, sincronización, corrección y transculturación en el espacio global.

En particular, se considera el constitucionalismo moderno como un *sistema de valores*, para lo cual el grupo ha desarrollado 18 indicadores principales, que permiten localizar y evaluar el lugar concreto de un Estado en un cierto momento del bicentenario de la *gran transformación*. En esto, se distinguen entre el *largo siglo XIX* (1776 - 1916) y el *breve siglo XX* (desde 1917). Para el primero, se proponen trece indicadores de transformación, mientras al segundo se suman cinco criterios cualitativos adicionales⁹:

A. Criterios cualitativos de transformación para el largo siglo XIX (1776 - 1916):

- 1) El autovínculo normativo del poder estatal por una constitución formal al estilo de una codificación completa del derecho político.

⁶ SIEFERLE, *El camino especial de Europa*, op. cit., págs. 1-92.

⁷ Véase p. ej. PIO CARONI, *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*, 2ª ed., Madrid, Universidad Carlos III, 2014, págs. 94 y ss, 123 y ss; MICHAEL STOLLEIS, *La historia del derecho como obra de arte*, Granada, Comares, 2009.

⁸ En detalle: MARQUARDT, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Historia constitucional comparada*, tomo 1, *Metodología y 1810-1880*, op. cit., págs. 3-95; ÍD., *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, op. cit., págs. 1-22.

⁹ MARQUARDT, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Historia constitucional comparada*, tomo 1, *Metodología y 1810-1880*, op. cit., págs. 31 y ss.

- 2) El republicanismo en lugar de la monarquía dinástica del antiguo régimen.
- 3) El reconocimiento de los derechos humanos –con base en el derecho natural– como derechos fundamentales.
- 4) La especial garantía del derecho a la vida, es decir, la abolición de la pena de muerte.
- 5) La abolición de la esclavitud y el reconocimiento de la pertenencia a la nación y la ciudadanía para minorías étnicas y religiosas, por ejemplo para los indígenas americanos y judíos europeos.
- 6) La inclusión de grandes partes del pueblo en el proceso político por el sufragio universal masculino.
- 7) El desarrollo de un modelo de la separación horizontal de poderes con un balance equilibrado entre los dos poderes más políticos, el ejecutivo y el legislativo.
- 8) Un jefe de Estado refrenado tanto temporal e institucionalmente como obligado a asumir la responsabilidad por su conducta. Entre los subindicadores se encuentran especialmente:
 - Los cambios de gobierno en la forma establecida en la constitución.
 - En ciclos adecuados y cortos.
- 9) La realización de la supremacía de la constitución por la posibilidad de defenderla ante una corte suprema.
- 10) La separación vertical de poderes por el federalismo o regionalismo con sus opciones aumentadas de la participación y de la inclusión de la oposición en la responsabilidad política.
- 11) La emancipación del Estado del poder de organizaciones supranacionales religiosas como la Iglesia católica.
- 12) La calidad del Estado protector y su habilidad a garantizar la seguridad y paz interna.
- 13) La validez de la constitución por un periodo real, es decir, la misma no fracasó inmediatamente y no fue simplemente un texto teórico o utópico.

B. Criterios cualitativos adicionales del siglo XX y XXI (desde 1917):

- 14) La realización de la igualdad entre los géneros, especialmente por medio del sufragio femenino.
- 15) La no elusión del núcleo constitucional por las nuevas estrategias del estado de sitio y de las facultades especiales; además, la renuncia a intervenciones anti-democráticas en forma de prohibiciones de partidos políticos indeseados.
- 16) El constitucionalismo económico con el fin de promover y acelerar la transformación industrial.

- 17) El constitucionalismo social para garantizar la seguridad y justicia socioeconómica contra los riesgos del empobrecimiento y de la marginalización en la sociedad industrial.
- 18) El constitucionalismo ambiental, orientado a la sostenibilidad y la habilidad al futuro de la sociedad industrial, en reconocimiento de los límites ecosistémicos de las actividades humanas en un planeta limitado.

Al fin del proceso indicado, se ha establecido el *modelo pluralista* de valores de tres generaciones, a saber, los liberales, sociales y ambientales, instituyendo de tal manera el tipo ideal del *Estado constitucional democrático social-ambiental*.

El Grupo de Investigación *Constitucionalismo Comparado* se compone actualmente por 25 miembros activos de los cuales varios trabajan como docentes e investigadores en Universidades como la Nacional de Colombia, Santo Tomás, Libre, Rosario, del Bosque, La Salle, Libertadores, Gran Colombia, Católica y Agraria. El grupo se encuentra abierto para todo científico con intereses constitucionales, capacidades analíticas elevadas, visiones ambiciosas de un mundo justo, con curiosidad para investigar, con la disciplina real para escribir, la tolerancia para la opinión del otro, la apertura hacia otras culturas y la solidaridad dentro de un conjunto organizado. Es cierto que el control interno de las ofertas de publicación es muy estricto, pero seguimos el ideal de educar en vez de rechazar, es decir, formamos activamente a nuestros investigadores jóvenes y trabajamos conjuntamente en hacer publicables los textos de talentos prometedores.

Los 25 miembros se encuentran activos en un total de siete líneas de investigación:

1) *La ciencia del constitucionalismo comparado y su metodología*

La misma se dedica al derecho comparado en las dimensiones del tiempo y del espacio, a la teoría de la gran transformación, a los indicadores de transformación, a las características generales del constitucionalismo moderno, a la tensión estructural entre texto y contexto, norma superior y realidad (sociología jurídica histórica), mirando tanto a las diferencias entre Europa y América, así como entre Oriente y Occidente

2) *El Estado moderno: teoría e historia*

Partiendo de la teoría socio-cultural y transnacional del Estado, se investiga el Estado proto-constitucional de la modernidad temprana, la *gran transformación* (1776-1825), el *Estado de la doble-revolución ilustrada e industrial*, los nuevos modelos políticos-jurídicos e inclusive el Estado constitucional republicano-democrático, la Monarquía constitucional, la Autocracia republicana, la Democracia popular y el Estado constitucional democrático-social-ambiental. Una sublínea se enfoca en el Estado legislador y su evolución histórica (historia del derecho)

3) *Democracia y Estado de Derecho*

La tercera línea trabaja con el constitucionalismo liberal de la llamada primera generación, inclusive las teorías de la democracia, las estrategias de legitimación (soberanía popular), la democracia electoral, las teorías idealistas de la democracia, el parlamentarismo, el presidencialismo, el Estado de derecho formal (legalismo técnico), el Estado de Derecho material, la negación por parte del anti-constitucionalismo y, por supuesto, los derechos fundamentales de tipo liberal, inclusive los derechos de género.

4) *Constitucionalismo social y ambiental*

La cuarta línea analiza el constitucionalismo social (desde 1917) y el derecho administrativo social, el constitucionalismo ambiental (desde 1971) y el respectivo derecho administrativo, de tal manera ingresan aquí los derechos fundamentales de la llamada segunda a tercera generación, además el derecho al desarrollo. Se incluyen los derechos de las minorías étnicas.

5) *Constitucionalismo y paz*

Esta línea examina la teoría de la paz, el concepto de paz por derecho (teoría, historia y sociología), la pacificación fundamental en el *ius contra bellum* internacional, además las emanaciones de la justicia transicional.

6) *Justicia constitucional*

Se tematizan el *judicial review*, el amparo constitucional y el ascenso de la justicia constitucional al rango de un verdadero tercer poder o incluso un supra-poder moderador.

7) *La constitucionalización del sistema internacional y de las culturas no occidentales*

Se observan las dimensiones inter-, trans- y supranacionales del Estado constitucional, por ejemplo en cuanto a las Naciones Unidas, su institucionalidad cuasi-estatal y su derecho constitucional, además la continentalización por fenómenos como la Unión de la India y la Unión Europea, de igual forma la adopción y variación del constitucionalismo occidental en Asia y África, así como los efectos de la globalización para la calidad real del Estado constitucional.

El Grupo de Investigación *Constitucionalismo Comparado* difunde sus perspectivas y resultados de investigación en varias formas: la organización de eventos científicos, la participación en congresos y seminarios nacionales e internacionales, el diseño y la oferta de asignaturas de posgrado (maestría, doctorado), tanto en el marco nacional – especialmente en la Universidad Nacional de Colombia– como en la esfera internacional –así frecuentemente en las Universidades públicas de Sankt Gallen en Suiza y Linz en Austria–, además de la dirección de una variedad de tesis de maestría y doctorado.

No obstante, el camino principal de *Constitucionalismo Comparado* consiste en la elaboración de publicaciones científicas de alta calidad. Según el *GrupLac* actual en *Colociencias*, el grupo cuenta con 326 productos (11.06.2015). En particular, pueden señalarse varios libros científicos publicados en lugares como Bogotá, Berlín, Zürich, Viena y Nueva York. Según el *feedback* de los lectores, una de las publicaciones más llamativas es la edición de las constituciones históricas de Colombia en facsimile, realizada en 2011 en la editorial de GUSTAVO IBÁÑEZ. Entre los libros principales de *Constitucionalismo Comparado*, se pretenden señalar los siguientes ejemplos:

Anuarios:



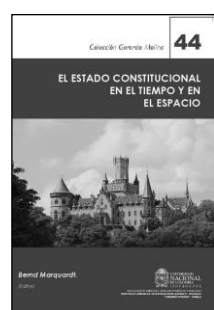
UNAL, 2009



Temis, 2012

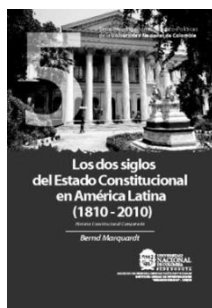


Temis, 2013

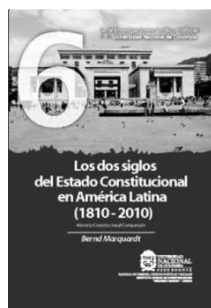


UNAL, 2015

Libros de Bernd Marquardt:



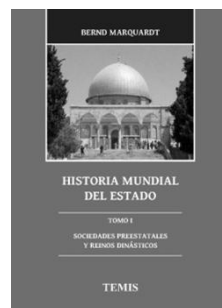
UNAL 2011



UNAL, 2011



UNAL, 2014

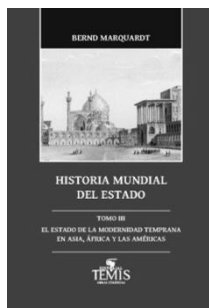


Temis, 2012

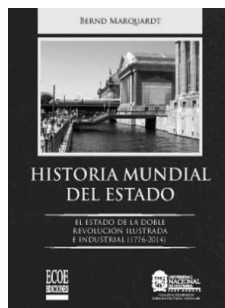
EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES



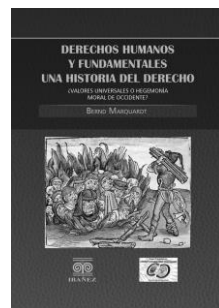
Temis 2013



Temis, 2014



Ecoe, 2014



Ibáñez, 2015



Ibáñez, 2011



UNAL, 2009

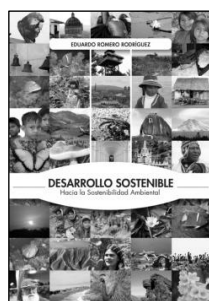


Nomos, 2007



UNAL, 2008

De los otros miembros:



Produmedios, 2012



Ibáñez, 2013



Ibáñez, 2014

Mariela Sánchez
Educación para la Paz,
Una aproximación
psicopedagógica

en prensa

USTA, 2015

EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES

Seminario
EL ESTADO CONSTITUCIONAL EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO

26 Marzo 2015
Hora: 8:00 a.m. A 5:00 p.m.

Entrega Libre de Cupos
Inscripciones el día del evento

TEMA: EL ESTADO CONSTITUCIONAL EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO
Cursante: **FREDY JAVIER MONTELEONE - CALDAS**

CONTENIDO:
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.
Análisis del concepto de Estado y de la evolución del mismo en el tiempo y en el espacio.

LOGOS: UNIVERSIDAD SANTO DOMINGO, INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES PSICOLÓGICAS Y SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE BOGOTÁ

2015

DERECHOS HUMANOS Y FUNDAMENTALES
INFORMACIÓN GENERAL DEL SEMINARIO
BOGOTÁ DE COLOMBIA

POINENTES:
Ciro Norberto García Medina, **Revisión de la Constitución Nacional de Colombia**
David Ernesto López Salazar, **El Estado y los Derechos Humanos**
David Valencia Villalobos, **El Estado y los Derechos Humanos**
Cristóbal Pineda Cuello, **El Estado y los Derechos Humanos**
Brenda Manrique, **El Estado y los Derechos Humanos**
Freddy de la Cruz, **El Estado y los Derechos Humanos**
Martha Lilia Sánchez Carabina, **El Estado y los Derechos Humanos**
Oscar Pineda, **El Estado y los Derechos Humanos**
Antonio José Rodríguez, **El Estado y los Derechos Humanos**
Julio Francisco Arroyo Fariña, **El Estado y los Derechos Humanos**

Relato Kravitz, Eusebio, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**
Josefina Patricia, **El Estado y los Derechos Humanos**

Mayo 28 2015
Hora: 7:00 a.m. A 5:30 p.m.

LOGOS: UNIVERSIDAD SANTO DOMINGO, INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES PSICOLÓGICAS Y SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE BOGOTÁ

2015

INTRODUCCIÓN

En la línea de los cuatro anuarios anteriores, *Constitucionalismo Comparado* (2009), *Constitucionalismo Científico I* (2012), *Constitucionalismo Científico II* (2013) y *El Estado constitucional en el tiempo y en el espacio* (2015)¹⁰, el Grupo de Investigación pretende presentar también con este *quinto anuario* del 2015 un panorama amplio del espectro de las investigaciones recientes de la ciencia constitucional, realizadas en dicho centro de la Universidad Nacional de Colombia. De tal manera, el libro *El Estado constitucional de los valores* se encontrará compuesto por siete ejes temáticos: primero, se introducen varias dimensiones de la historia crítica del Estado constitucional; segundo, se profundizan elementos teóricos del constitucionalismo; tercero, se discuten aspectos claves de la democracia social; cuarto, se analiza el derecho humano al desarrollo y su variante sostenible; quinto, se investiga otro derecho humano de la tercera dimensión, el de la paz; sexto, se expone la garantía de la seguridad del ciudadano frente al Estado; y séptimo, se entra a las macroestructuras supraconstitucionales.

En el primer artículo dedicado al tema de *La justicia y el derecho en la injusticia*, el director del grupo, BERND MARQUARDT analiza con los métodos de la escuela socio-cultural y transnacional del derecho, la historia del anticonstitucionalismo europeo en el ejemplo de la dictadura nazi (1933-1945) del Imperio Alemán. En particular, el autor pregunta por el papel de la rama judicial y de los jueces, revisando críticamente la famosa hipótesis de RADBRUCH que había presumido un carácter indefenso de los juristas frente a la injusticia nazi a causa de la predominancia del positivismo jurídico, lo que MARQUARDT detecta como una mera cláusula de auto-amnistía de juristas que pretendieron blanquear, después de 1945, su hoja de vida y conciencia.

La segunda parte de este apartado sobre la *Historia crítica del derecho constitucional*, se encuentra constituida por el artículo titulado *El avance de los estudios del derecho hacia la historia del tiempo presente*, elaborado por MARCELA PATRICIA BORJA ALVARADO. El escrito pretende invitar a participar e introducir los estudios de la historia del tiempo presente, dentro de los cuales es posible incluir algunos estudios jurídicos. Para ello el artículo recoge de un lado, las características generales, debates y críticas de esta subdisciplina, así como la relación entre memoria-historia, y de otra parte, se adentra en el

¹⁰ BERND MARQUARDT (Ed.), *Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009; ÍD. (Ed.), *Constitucionalismo Científico, Dinámicas globales y locales*, Bogotá, Ed. Temis, 2012; ÍD. (Ed.), *Constitucionalismo Científico II, Entre el Estado y el mercado*, Bogotá, Ed. Temis, 2013; ÍD. (Ed.), *El Estado constitucional en el espacio y en el tiempo*, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2015.

tema de los pasados traumáticos y la proposición de algunos temas que pueden ser objeto de análisis desde el derecho y de manera interdisciplinaria.

Pasando a la segunda parte del libro dedicada a los *Elementos teóricos*, el artículo de MARÍA ROSALBA BUTRAGO GUZMÁN, titulado *Entre lo bueno y lo justo: elementos para una crítica a las teorías de John Rawls y Jürgen Habermas*, intenta brindar algunos elementos críticos a la idea de la justicia en la obra de estos autores, al haber mostrado esta en su dimensión meramente procedimental y alejada de contenidos concretos, pero en el fondo haber planteado la defensa y primacía de valores típicamente liberales en la sociedad contemporánea.

Sigue la tercera parte del libro sobre *La democracia social*. En *¿Derecho público multinacional y anti-constitucional? Las reformas estructurales del Consenso de Washington y el derecho social en Brasil, Venezuela, Argentina y Colombia*, el investigador DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO desarrolla la idea según la cual las exigencias de las Instituciones Financieras Internacionales recopiladas en el denominado Consenso de Washington constituyen los elementos de un *Derecho público multinacional y anti-constitucional*, teniendo en cuenta su contradicción con los valores del Constitucionalismo Social. El autor hace un breve recuento de las implicaciones políticas y sociales que ha tenido la implementación de aquel famoso decálogo en Brasil, Venezuela, Argentina y Colombia, enfatizando en este último país el fenómeno de la flexibilización laboral en el sector público, causado por la aplicación de normas de ajuste fiscal, en especial la Ley 617 de 2000.

Subsiguientemente, el artículo *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, Derechos Sociales y Agenda Ideológica Crítica, Algunas Implicaciones* de JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO se ocupa de los discursos hilvanados para explicar los recientes procesos constituyentes presentados en la región. En tal sentido, se indaga por el lugar que la ideología ha desempeñado como promotor de la defensa y garantía de los derechos sociales a través de los pensamientos críticos. En una primera sección se examina una clasificación de las tendencias de interpretación constitucional en función de la defensa del ideario crítico del llamado *nuevo constitucionalismo latinoamericano* mediante su ubicación con respecto de los restantes proyectos que convergen en la revisión de procesos constituyentes con acento neutro como *Ius Constitutionale Commune Latinoamericanum* o con acento meramente teórico como el *neoconstitucionalismo*. En una sección posterior, se revisan sus ideas estructurantes y las posibles implicaciones negativas bajo la forma de sesgos ideológicos, erigiéndose estos como barreras que impiden la garantía de los derechos sociales. Finalmente, se proponen algunas revisiones necesarias para avanzar en la garantía de estos derechos mediante procesos de diálogo entre el Derecho administrativo y el constitucional.

La cuarta parte del libro contiene dos artículos sobre *El derecho al desarrollo y su variante sostenible*. El primero de estos de autoría de NATALIA RUIZ MORATO, titulado *El derecho al desarrollo y su necesidad de incorporación en el Sistema Jurídico colombiano*. Tiene como

INTRODUCCIÓN

objetivo presentar la investigación realizada sobre la evolución, debates y contradicciones del derecho al desarrollo como pieza fundamental en la relación entre Derechos Humanos y Desarrollo. La propuesta de esta investigación es aportar en el debate institucional colombiano sobre el desarrollo basado en los modelos extractivos y demostrar que en el Sistema Jurídico colombiano se justifica la necesidad de incorporar el derecho al desarrollo. El derecho al desarrollo tiene la potencialidad internacional y nacional de mediar las formas de planeación del Desarrollo y contribuir en el logro de la justicia social y ambiental. La metodología que se utilizó es la Escuela socio-cultural y transnacional del Derecho y Estado Constitucional.

El segundo trabajo sobre *El desarrollo sostenible en Colombia* es de EDUARDO ROMERO RODRÍGUEZ, quien profundiza un concepto de origen internacional postulado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), como el paradigma para resolver los problemas de deterioro ambiental sin renunciar al desarrollo. Este concepto se convirtió en un principio fundamental que gobernaría las políticas ambientales de las naciones, a partir de la Declaración Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992. En Colombia el desarrollo sostenible se ha implementado como una norma constitucional y legal, con variaciones significativas con respecto a la fórmula internacional, pero la Corte Constitucional de Colombia ha introducido jurisprudencialmente el concepto de Río 92, a través del artículo 80 de la Constitución Política de Colombia modificando su contenido original. Por esto se hace necesario establecer los objetivos, alcances, fines y problemáticas de la norma nacional.

La quinta parte del libro, *El derecho a la paz*, es introducida por DAVID VALENCIA VILLAMIZAR. Enriqueciendo la comprensión del Estado y las formas centralizadas de poder político como forma de pensamiento y código neuro-lingüístico, el texto parangona la realidad virtual que viven los humanos en la célebre trilogía *Matrix* de los WACHOWSKY (1999-2003) con el contexto actual del conflicto armado en Colombia. Se apuesta por un ensanchamiento, particularmente en la población joven, en los patrones de comportamiento social y cognitivamente sancionados. La exclusión y el borrado de la memoria de las víctimas son vectores relevantes en la propuesta de consolidación de una cultura de paz en Colombia.

El artículo de MARIELA INÉS SÁNCHEZ CARDONA analiza la construcción del derecho a la paz desde la perspectiva de las juventudes en Colombia. En esta dirección, el texto contextualiza el significado de la educación para la realización del derecho humano a la paz, donde se resaltan los motivadores y pensamientos que posee la población joven para trabajar la paz. Se desarrolla igualmente, la tesis de que las generaciones nuevas tienen el gran reto en la transformación de culturas de violencia por culturas de paz, sin embargo sus potencialidades y nuevos paradigmas de paz serán el motor del nuevo cambio social en Colombia.

En la sexta parte del libro, sobre *La garantía de la seguridad del ciudadano frente al Estado*, el artículo de MARÍA MARTINA SÁNCHEZ TRIANA plantea el debate sobre la vigencia o no del delito político en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la sentencia de constitucionalidad C-456 de 1997 de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el artículo 127 del Código Penal de 1980. El artículo pretende demostrar que la presencia de la figura de delito político en Colombia responde a una tradición constitucional y legal desde el siglo XIX con proyección al siglo XXI, siendo relevante en su interpretación los hechos cometidos en combate. Metodológicamente la autora hace un recorrido de la presencia de la figura del delito político en los textos constitucionales de la naciente república neogranadina y colombiana, realizando un estudio con perspectiva histórica que combina las fuentes primarias y secundarias de la historia con las fuentes formales del derecho y se tomó como referente dos periodos: la formación del Estado constitucional y su consolidación, sin dejar de lado la influencia de la consagración del derecho de resistencia a la opresión de la doctrina francesa en suelo colombiano.

A su turno, JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, como parte de la investigación en torno a la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia, realiza un análisis de un grupo de estas acciones, algunas de ellas atípicas atendiendo al acto que se demanda. Una buena cantidad de las mismas fue rechazada pero el interés radica en develar la estrategia de demanda como una fórmula de oposición política a ciertos actos y zonas de conflictividad; de las mismas puede vislumbrarse momentos que se reflejan en la acción que se interpone tanto como en las presiones que se han ejercido contra la Corte Constitucional cuando sus decisiones han producido escocor en la élite. El autor logra efectuar una periodización a través de esa clase de acciones y a contextualizar ciertas etapas críticas en el control constitucional, especialmente frente a las acciones dirigidas en contra de Actos Legislativos.

Finalmente en la séptima parte sobre *Macroperspectivas*, TANIA GIOVANNA VIVAS BARRERA va a discutir aspectos de la relación entre el derecho nacional y el derecho supraestatal europeo. Sin embargo tal dialéctica se puede ver menos profundizada cuando los márgenes de una integración continental se imponen. Se sabe que la declaración de primacía del derecho europeo de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas fijada en la decisión de 1964 *Costa c. Enel* ha tenido variadas oposiciones en las jurisdicciones constitucionales europeas, notablemente en Francia. No obstante el hecho del abierto reconocimiento del principio de primacía, tal resistencia ha sido formulada a través de reservas hechas por las altas cortes francesas, buscando eliminar el temor de una amenaza al lugar de la Constitución en la cima de la jerarquía de normas interna. Tales reservas ponen freno a la integración del derecho regional de la Unión Europea con el derecho nacional, y fueron tenidas como un bloqueo al avance de la construcción europea. La consideración de normas con diferente valor constitucional ha sido la salida del Consejo Constitucional francés ante la incorporación de la

INTRODUCCIÓN

primacía del derecho europeo en el título XV de la Constitución francesa de la V República.

Todos los artículos fueron revisados por dos expertos científicos y recibieron la aprobación por el *comité científico* de *Constitucionalismo Comparado*.

Autores y autoras

Borja Alvarado, Marcela Patricia

Magíster en derecho de la Universidad Nacional de Colombia (2015). Especialización en Instituciones Jurídico-Penales (2012) y Abogada de la misma Universidad (2011). Coordinadora administrativa (2013-2014) y miembro del Grupo de Investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* (desde 2013). Becaria Asistente Docente (2013-2014) y beneficiaria de distinción de admisión automática a programas de posgrado de la Universidad Nacional de Colombia (2012). Coordinadora del *Programa de Atención a Poblaciones* (desde 2013) e investigadora de la *Fundación para el análisis de la seguridad y la atención a poblaciones* (desde 2011). Laboralmente, estuvo vinculada a la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá (2012) y a la ONG feminista *Corporación Sisma Mujer* (2011). Coautora de los artículos *Re-Acción Popular, Activismo judicial y dinamismo ciudadano* (2009/ 2010) y *Reforma a la justicia, Propuestas, críticas y perspectivas* (2008).

Correo electrónico: mpborjaa@unal.edu.co

Buitrago Guzmán, María Rosalba

Profesora de las cátedras de Derecho de las Relaciones Laborales y Derecho Procesal Laboral de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Candidata a Doctor, Université Paris IX, École Doctorale de Dauphine, y Doctoranda en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá (2010). Especialista en derecho de la seguridad social de la Pontificia Universidad Javeriana (2007) y especialista en derecho del trabajo de la Universidad Nacional de Colombia (2008). Abogada de la misma universidad (2006). Magistrada auxiliar de la Sala laboral de la Corte Suprema de Justicia. Es autora de: *Análisis comparado de los inicios del constitucionalismo social* (2009), *Libération dans le travail versus libération du travail* (2013), *El nuevo derecho a la seguridad social del Acto Legislativo 01 de 2005 en Colombia* (2014) y *El sistema interamericano de derechos humanos y el derecho social* (2015), entre otros. Miembro del Grupo de Investigación *CC - Constitucionalismo Comparado*.

Correo electrónico: mrbuitragog@unal.edu.co

Llinás Alfaro, David Ernesto

Profesor de Teoría e Historia Constitucional, Derecho Constitucional Colombiano y Sistemas Jurídicos en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Uni-

versidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Magister en Derecho (2012), especialista en Derecho Administrativo (2009) y Abogado de la misma Universidad (2007). Abogado litigante. Se ha desempeñado como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Departamento Nacional de Planeación. Es autor del libro *Estado indiano, Estado responsable* (2013) y de artículos de investigación sobre *Proto-constitucionalismo indiano* (2012), *Anti-constitucionalismo y dictadura soberana* (2013) y coautor de *La transformación del concepto de ciudadanía dentro del Paradigma Bipolar Weberiano* (2015). Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado* y líder de la línea de investigación número 2 *El Estado moderno: teoría e historia*.

Correo electrónico: davidllinas@yahoo.es

Marquardt, Bernd

Profesor de dedicación exclusiva en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es director del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado*. Doctorado *summa cum laude* (1999) en derecho y segundo (Post-) *Doctorado Superior* (la *Habilitation* centroeuropea, 2003) de la Universidad de Sankt Gallen en Suiza. Magister (*Staatsexamen*, 1995) y abogado de la Universidad de Gotinga (Göttingen) en la República Federal Alemana. Ha enseñado, entre otros, en los programas de doctorado y maestría de las Universidades de Sankt Gallen en Suiza, Linz en Austria, Nacional de Colombia en Bogotá y Santo Tomás en Bogotá. Es experto en Derecho constitucional, Historia y teoría constitucional, Teoría del Estado, Historia del Derecho y Derecho ambiental. Tiene 159 publicaciones, con 20 libros completos, inclusive *Derechos humanos y fundamentales, Una historia del Derecho* (2015), los cuatro tomos de la *Historia Mundial del Estado* (2012, 2013, 2014), *La historia del Estado moderno en Asia y África del Norte* (2014) y dos tomos dedicados a *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina* (2011).

Correo electrónico: b.marquardt@gmx.ch

Romero Rodríguez, Eduardo

Candidato a Doctor en Derecho de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Derecho, Especialista en Derecho Público y Abogado de la misma institución. Terminó estudios de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAEPD). Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Cofundador del Ministerio del Medio Ambiente en 1994 y Asesor del mismo para el desarrollo de la Ley 99 de 1993. Profesor Universitario, Articulista y Ensayista. Autor de *Desarrollo sostenible* (2012), *El Estado laico en Colombia* (2012), *Constitucionalización del principio de precaución en Colombia* (2013). Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado*.

Correo electrónico: eduardoromerorodriguez@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Romero Tobón, Juan Fernando

Magíster en derecho de la Universidad Nacional de Colombia (2013). Especialista en derecho económico de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica (1995). Abogado de la Universidad de los Andes (1990) y antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia (1994). Autor del libro *Huelga y Servicio Público en Colombia* (1992) y de varios libros de poesía. Ha publicado artículos de investigación sobre *Constitucionalismo social en América Latina* (2013 y 2015) así como en las revistas *Pensamiento Jurídico*, *Trabajo y Derecho*, *Espacio Crítico*, *Planeación y Desarrollo*, *Sínderesis*, entre otros. Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado* y líder de la línea de investigación número 6 *Justicia constitucional*.

Correo electrónico: jfromerot@hotmail.com

Ruíz Morato, Natalia

Docente de la Universidad de la Salle, sede Bogotá. Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (2015). *Master of Arts in International Development* de Korea University (2008), Especialista en Derecho Económico (2005) y Abogada de la Universidad Nacional de Colombia (2004). Se ha desempeñado como consultora de entidades públicas y privadas en temas de Desarrollo y Derecho. Catedrática en varias Universidades de Colombia. Es autora de *El modelo chino de la estatalidad de derecho* (2012), *El dilema internacional sobre los refugiados de Corea del Norte* (2013) y *Encuentros y desencuentros de un pluralismo jurídico en Colombia* (2015), entre otros. Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado* y líder de la línea de investigación número 7 *La constitucionalización del sistema internacional y de las culturas no occidentales*.

Correo electrónico: ruiznatalia@gmail.com

Sánchez Cardona, Mariela

Profesora investigadora de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, sede Bogotá. *Doctorado en Estudios de Paz, Conflicto y Desarrollo* de la Universidad Jaume I, Castellón, España (2012). *International Master in Peace, Conflict and development Studies* de la misma universidad (2007). Psicóloga de la Universidad San Buenaventura, Medellín (1989). Se ha desempeñado como docente e investigadora de las Universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás, Distrital de Bogotá y Luis Amigó. Es autora de *Empoderamiento y responsabilidad de la Cultura para la Paz a través de la educación* (2012), *Problemáticas socioculturales en la realización de la paz en Colombia* (2012), *El valor de la Paz en la formación jurídica* (2013), *El papel de la Universidad en la deconstrucción de la violencia cultural: Aportes de las ciencias jurídicas* (2015), entre otros. Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado* y líder de la línea de investigación número 5 *Constitucionalismo y paz*. Además, hace parte del *Grupo de investigación socio humanista del derecho* de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, donde dirige la línea de investigación *Derecho y Paz*.

Correo electrónico: marielasanchez@usantotomas.edu.co

Sánchez Triana, María Martina

Candidata del Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (inicio en 2010). Magister en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Instituciones Jurídico-Penales de la misma universidad, especialista en derecho procesal de la Universidad del Rosario, abogada de la Universidad Libre en Bogotá. Es autora de *El Tratamiento del delito político en Colombia, Un legado de su tradición jurídica* (2010) y *Delito Político, Elementos para una fundamentación ius-filosófica en Colombia* (2013). Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado*.

Correo electrónico: smariamartinas@hotmail.com

Suárez Delgado, José Manuel

Docente en las universidades del Bosque y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en áreas de Derecho administrativo e historia del Derecho. Magister en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en derecho constitucional de la Universidad de Salamanca en España, especialista en derecho administrativo y derecho constitucional de la Universidad del Rosario y Abogado de la Universidad del Cauca. Es coautor de *La transformación del concepto de ciudadanía dentro del Paradigma Bipolar Weberiano* (2015). Miembro del Grupo de Investigación CC- *Constitucionalismo Comparado*.

Correo electrónico: manuelsuarez23@gmail.com

Valencia Villamizar, David

Director e investigador del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás. Doctor en historia de la Universidad Nacional de Colombia (2013) y maestría en historia de la misma universidad (2007). Abogado (2001). Es autor de *El cine es un virus que parasita el derecho* (en *Del derecho al cine* 2014) y *Así habló Zaratustra, Temporalidad y monstruosidad* (2013). Miembro del Grupo de Investigación CC - *Constitucionalismo Comparado*.

Correo electrónico: davidvalencia@usantotomas.edu.co

Vivas Barrera, Tania Giovanna

Docente investigadora de la Universidad Católica de Colombia en materia de Derechos Humanos. Estudiante de Doctorado en Derecho Público en l'Institut d'Études Ibériques et Ibérico-américaines de la Universidad de Pau, Aquitania, Francia (desde 2013). Magíster en Derechos Humanos de la Universidad de Grenoble II Pierre Méndes France, Francia (2009). Magíster en Derecho Público de la Universidad Lyon 3 Jean Moulin, Francia (2008). Diplomada en Derecho Comparado de Estrasburgo, Francia. Especialista en derecho constitucional (2005) y abogada (2004) de la Universidad Nacional de Colombia. Es autora de *Un ejercicio de derecho comparado en materia de Derechos Humanos* (2014), *Comparar, Un método de análisis jurídico* (2013) y *El amparo mexicano y la acción de tutela colombiana* (2012), entre otros. Miembro de los Grupos de Inves-

INTRODUCCIÓN

estigación *CC- Constitucionalismo Comparado* de la Universidad Nacional de Colombia y *Derechos Humanos Personas, Instituciones y Exigencias de Justicia* de la Universidad Católica de Colombia.

Correo electrónico: tgivivas@ucatolica.edu.co

En cuanto al acompañamiento y apoyo crítico de la elaboración de este libro, el director quiere expresar su agradecimiento a DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO, JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, ISLEN YAHIR OVIEDO, CARLOS ANDRÉS PÉREZ GARZÓN, LAURA MARÍA POVEDA CHICUAZUQUE y MÓNICA VILLALOBOS-CASTELLANOS.

Prof. Dr. iur. BERND MARQUARDT
Director de Constitucionalismo Comparado

Bogotá, 25 de junio de 2015

CAPÍTULO IV

¿DERECHO PÚBLICO MULTINACIONAL Y ANTI-CONSTITUCIONAL?

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL CONSENSO DE WASHINGTON Y EL DERECHO SOCIAL EN BRASIL, VENEZUELA, ARGENTINA Y COLOMBIA

DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO¹

1. INTRODUCCIÓN: UNA ACLARACIÓN METODOLÓGICA

Desde el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789² se han desarrollado criterios que dilucidan cuáles son los elementos del Estado constitucional. Un ejemplo famoso por su profusa difusión en América Latina es el de KARL LOEWENSTEIN (1891-1973) con los “mínimos irreductibles” de la “auténtica

¹ A LINA MARÍA RUIZ, la reina de mis sueños, la senda que elegí transitar. Doy gracias a las estrellas, a Guatavita y al Mono que nos acompañó a hablar de ciencia, poesía, JOHNNY DEPP y PÉREZ-REVERTE aquel diciembre de claros de luna y estrellas en el Tominé; a MARLENE ALFARO SAUMETT, personaje literario, por haber inventado a GARCÍA MÁRQUEZ, mágica, brillante, sincera y frentera, ejemplo de virtud, paciencia y de una abnegación absoluta por quienes ama. Ella es mi madre; a JOSÉ LLINÁS elevado al cuadrado. Al primero, mi héroe y norte ético, luchador social incansable y valiente. Este texto culmina con una lucha que él, mi padre, sigue dando aún hoy. Le agradezco por la lectura crítica del presente trabajo y por la información suministrada sobre los despidos masivos de los trabajadores y trabajadoras del distrito de Bogotá en 2001. Al segundo, mi hijo, porque concebí lo acá escrito casi al mismo tiempo que tu nacimiento. Si alguien algún día lee esto, sabrá que eres tanto mi inspiración como mi meta, y que mi deseo es que seas el mejor en lo que decidas hacer, pero sobre todo, que seas la mejor persona del mundo. También quiero recordar con este trabajo a DIANITA GONZÁLEZ FRANCO, dura en Derecho internacional, administrativo, constitucional, Conpes y Contratos Plan; muy ducha en Hacienda Pública, actriz esporádica de televisión y, en fin, jurista modelo cuya luz se apagó prematuramente.

² *Déclaration française des Droits de l'Homme en Société* de 1789, Extrait des Procès-Verbaux de L'Assemblée Nationale, Des 20, 21, 22, 23, 24, 26 août et 1er octobre 1789, Versailles, Baudoin, 1789, ed. por STEPHANE CAPORAL (Ed.), *Constitutional documents of France and Corsica 1789-1848*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 29-32.

constitución” planteados en 1957, que son, resumidos, los siguientes: primero, la diferenciación y asignación de tareas estatales a quienes detentan el poder para evitar la concentración de funciones; segundo, un mecanismo de distribución de los poderes de forma que se garanticen los *pesos y contrapesos*, pero al mismo tiempo establezca la cooperación entre los mismos; tercero, mecanismos necesarios para evitar que, ante contradicciones entre los poderes públicos, uno de ellos bloquee a los demás e instaure modelos autocráticos de gobierno; cuarto, métodos institucionales de adaptación pacífica de la sociedad a cambios de las condiciones sociales y políticas, para evitar el recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución; quinto, reconocimiento de las esferas de autodeterminación individual (derechos humanos y fundamentales) y sus medios de protección ante la intervención de uno, varios o todos los poderes públicos³. Otro ejemplo, mucho más reciente, es el esbozado por el profesor HORST DIPPEL (1942*), de la Universidad de Kassel en Alemania, quien menciona que una *verdadera Constitución* es aquella que establece inequívocamente principios como la soberanía popular, los derechos humanos, el gobierno representativo, la separación de poderes, el gobierno limitado y la rendición de cuentas o responsabilidad⁴.

El problema, quizás, con estas disquisiciones relativas al verdadero constitucionalismo insufladas por el espíritu revolucionario de la *Declaración* de 1789, radica en la exclusión del constitucionalismo social y ambiental, en su excesivo énfasis en el constitucionalismo liberal, y en el desconocimiento –por la época en que fueron escritas– de que el derecho constitucional es cada vez más internacional (y, si se quiere, global), anclado todavía, pero no dependiente, de la soberanía del Estado⁵. Por esta razón, recientemente (desde 2006 en castellano), y con base en poco más de 600 fuentes primarias, el profesor BERND MARQUARDT (1966*), en compañía del grupo de investigación *Constitucionalismo Comparado* de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y

³ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1983 (1959, en alemán: *Verfassungslehre*, 4ª ed., Tübingen, Mohr Siebeck, 2000), pág. 153. Una lista de criterios todavía anterior la hizo el autor colombiano CERBELEÓN PINZÓN (1813-1870), que en 1839 mencionaba que toda buena constitución debe contener (i) la responsabilidad de todos los funcionarios públicos, (ii) su alterabilidad, (iii) la libertad de imprenta, (iv) la publicidad de todos los actos de gobierno, (v) el derecho de representación y asociación, (vi) la limitación de las autoridades por la vía funcional, (vii) la inviolabilidad de la Constitución. Ver, sobre este tema, a BERND MARQUARDT, *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, *El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*, Bogotá, Eds. Ecoe & Universidad Nacional de Colombia, 2014, pág. 261.

⁴ HORST DIPPEL, *Constitucionalismo Moderno*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pág. 10. Se cita el prólogo del libro *Constitucionalismo Moderno*.

⁵ Hay autores que hablan, no sólo de la internacionalización del derecho constitucional, sino de un derecho constitucional global, cuyos principios y reglas están materialmente informados por las diversas declaraciones y documentos internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, fundados ante todo en el presupuesto ineludible de la dignidad humana. Ver en este sentido, a JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ed. Dykinson, 2004 (título original en portugués: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Ed. Almedina, 2003), págs. 46-49.

Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, ha planteado que el constitucionalismo moderno es en realidad un sistema de valores que puede ser descrito con dieciocho indicadores. La pretensión con tales indicadores o características es ubicar el lugar concreto de un Estado en el contexto histórico de las revoluciones ilustradas e industriales, a partir (aproximadamente) de 1800 hasta la actualidad, esto es, en el período de la denominada *gran transformación* que reemplazó el sistema agrario de metabolismo social por el sistema industrial⁶. Por cuestiones metodológicas, el mencionado autor enuncia trece indicadores de lo que fue el constitucionalismo moderno desde 1776 hasta 1916 (el *largo siglo XIX* según el historiador británico ERIC HOBBSBAWM [1917-2012]), y cinco indicadores adicionales que ayudan a describir el constitucionalismo desde 1917 hasta ahora, relacionados con temas sociales y ambientales (el *breve siglo XX*). Para los efectos de este trabajo, se mencionan aquellos del *breve siglo XX*:

- “14) La realización de la igualdad entre los géneros, especialmente por medio del sufragio femenino.
- 15) La no elusión del núcleo constitucional por las nuevas estrategias del estado de sitio y de las facultades especiales; además, la renuncia a intervenciones antidemocráticas en forma de prohibiciones de partidos políticos indeseados.
- 16) El constitucionalismo económico con el fin de promover y acelerar la transformación industrial.
- 17) El constitucionalismo social para garantizar la seguridad y justicia socio-económica contra los riesgos del empobrecimiento y de la marginalización en la sociedad industrial.
- 18) El constitucionalismo ambiental, orientado a la sostenibilidad y la habilidad al futuro de la sociedad industrial, en reconocimiento de los límites ecosistémicos de las actividades humanas en un planeta limitado”.

Si se pregunta por la utilidad práctica de los indicadores, la respuesta se encuentra en su versatilidad a la hora de hacer comparaciones científicas entre los diferentes textos constitucionales, de manera que puedan elaborarse *rankings* que faciliten vislumbrar cuáles Estados cuentan con las constituciones más avanzadas en la medida que cumplan o no con estos criterios. En otras palabras: facilita la cuantificación y estadís-

⁶ Originalmente, la lista acá citada se encuentra desarrollada en BERND MARQUARDT, “La ciencia del constitucionalismo comparado, Aproximación metodológica a una rama de la historia política que debería ser escrita, Con un enfoque particular en el papel de América Latina”, en ÍD. (Ed.), *Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 1-139. La última revisión del mismo tema, puede encontrarse en ÍD., *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, *op. cit.*, págs. 262 y s.

tica del constitucionalismo moderno. El citado autor presenta varios *rankings* acudiendo a esta metodología⁷.

Así pues, en este documento se plantea el siguiente concepto: derecho público multinacional y anti-constitucional. La idea que se pretende transmitir es que ha existido un sistema jurídico multinacional fundado en los intereses del capital financiero que contradice algunos de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno planteados desde la metodología comparatista de BERND MARQUARDT, particularmente aquellos relacionados con el constitucionalismo social y ambiental. En este sentido, el objeto de este trabajo es repetir que las reformas estructurales que se implementaron en América Latina derivadas del *Consenso de Washington*, repercutieron negativamente en los indicadores adicionales del *breve siglo XX*, pero en particular, en el derecho al trabajo o derecho social. Se trata de confirmar, no de introducir, de algo que ya se ha dicho muchas veces tanto desde las ciencias económicas como desde el derecho. Lo que sucede es que ambas disciplinas asumen el problema de los derechos sociales desde perspectivas que de forma usual se excluyen mutuamente: en la literatura existente que se ha revisado, mientras los economistas críticos de las reformas estructurales y del *Consenso de Washington* explican los efectos nocivos de las mismas en términos de los altos niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución de los recursos⁸, los juristas que se han encargado del desarrollo dogmático de los derechos sociales tienden a enfatizar más en los análisis teóricos, procesales o jurisprudenciales, a veces relacionados con la exigibilidad jurídica de estos derechos⁹, o con la construc-

⁷ Por ejemplo, el *ranking* comparativo de la calidad constitucional en los años 1860 y siguientes, a nivel mundial, que se encuentra en BERND MARQUARDT, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010), Historia constitucional comparada*, tomo 1, *Metodología y 1810-1880*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2011, págs. 353 y s.

⁸ No es una novedad mencionar que la denominada ortodoxia económica delezna de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales porque, según ellos, son riesgosos para la satisfacción de las libertades civiles. Sobre este asunto, se recomienda la lectura de ANDRÉS MORALES VELÁSQUEZ, “Derechos sociales y garantías jurídicas, Las líneas de una discusión y las respuestas desde la teoría general del garantismo”, en BERND MARQUARDT (Ed.), *El Estado constitucional en el tiempo y en el espacio*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2015, págs. 295-323, que reconstruye tanto las posiciones críticas con la subjetividad de los derechos sociales como las respuestas desde la perspectiva de LUIGI FERRAJOLI.

⁹ Ejemplos de virtuosismo analítico desde la perspectiva jurídica sobre el asunto de los derechos sociales son VICTOR ABRAMOVICH & CHRISTIAN COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Ed. Trotta, 2002, págs. 117 y ss, y RODOLFO ARANGO RIVADENEIRA, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Ed. Legis, 2012 (título original en alemán: *Der Begriff der sozialen Grundrechte*, Baden Baden, Nomos, 2001). Por su parte, un texto reciente de importancia para el propósito de este artículo, debido al enfoque multidisciplinario y comparatista, es BERND MARQUARDT, “Democracia social, Una aproximación teórica e histórica al Estado constitucional social en perspectiva comparada”, en ÍD. (Ed.), *Constitucionalismo científico*, tomo 2, *Entre el Estado y el mercado*, Bogotá, Ed. Temis & Universidad Nacional de Colombia, 2014, págs. 3-68. En definitiva, un excelente texto que analiza el asunto del *neoliberalismo* en el Derecho Constitucional desde las dos perspectivas que acá se

ción de indicadores para verificar y monitorear su cumplimiento¹⁰. Son dos perspectivas válidas por sí mismas, pero que deben complementarse. En este pequeño documento no es posible cumplir semejante propósito, pero sí puede ser un primer intento en ese sentido¹¹.

Ahora bien, se pretende encausar el escrito para terminar desarrollando cuatro asuntos: Colombia, flexibilidad laboral, ajuste fiscal y derecho al trabajo, entendido este bajo lo conceptualizado en los artículos 6º, 7º y 8º del *Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador*¹² sobre derechos económicos, sociales y culturales, es decir, como “la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”, que además suponga el goce de “condiciones justas, equitativas y satisfactorias”, e implique la posibilidad del derecho efectivo de asociación sindical para todos los trabajadores y las trabajadoras. Sin embargo, con la finalidad de llegar a ese punto, es necesario hacer primero una breve comparación de la forma en que se implementaron las medidas impuestas por Washington y su consenso en algunos países de América Latina. Para el efecto se propone un criterio comparativo: el decálogo planteado por JOHN WILLIAMSON, conocido como *Consenso de Washington*.

No obstante lo anterior, debe decirse que ese criterio de comparación está limitado a un examen de lo sucedido con las reformas estructurales de primera generación, esto

mencionan es GERARDO PISARELLO, *Un largo temido, La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Ed. Trotta, 2011.

¹⁰ Ver a LAURA PAUTASSI, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Mas allá de la medición”, en ÍD. & VÍCTOR ABRAMOVICH (Eds.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Eds. del Puerto, 2010, págs. 1-83. Es importante destacar que la autora no enfatiza tanto en cuáles son los indicadores para la medición de los derechos sociales, sino en la problemática que conlleva identificar tales indicadores (pág. 82). Ver también a SIMONE CECCHINI, “Indicadores sociales y derechos humanos, Algunas reflexiones conceptuales y metodológicas”, en ABRAMOVICH & PAUTASSI, *La medición de derechos en las políticas sociales*, op. cit., págs. 89-121. Una interesante excepción a lo que aquí se afirma puede verse, entre otros, en RODRIGO UPRIMNY YEPES & NELSON CAMILO SÁNCHEZ, *Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana*, en ABRAMOVICH & PAUTASSI, *La medición de derechos en las políticas sociales*, op. cit., págs. 295-325, donde los autores enfatizan en la aplicación, por parte de la Corte Constitucional de Colombia, de varios tipos de indicadores con el objeto de verificar el cumplimiento de un fallo histórico sobre desplazamiento forzado (la sentencia T-025 de 2004).

¹¹ Un trabajo muy valioso que, en opinión del autor de este trabajo, se enfoca de una manera parecida es el de CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO, *La Globalización del Estado de Derecho, El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo, y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.

¹² *Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador* de 1988, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> (25.06.2015). Una visión crítica sobre la visión transmitida por el *Protocolo de San Salvador* de 1988, se encuentra en MARÍA ROSALBA BUTRAGO GUZMÁN, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho social, Retrospectiva y perspectiva”, en MARQUARDT, *El Estado constitucional en el tiempo y en el espacio*, op. cit., págs. 253-293, 273 y s.

es, con las implementadas desde 1989 hasta aproximadamente 1996, y no con lo que pasó después¹³. Existe, eso sí, en el caso de Colombia y por razones que quedarán claras con la lectura del texto, menciones a normas y hechos posteriores a 1996. Igualmente, es importante señalar que el tamaño de este texto tampoco permite un análisis exhaustivo sobre lo sucedido con todos los puntos del decálogo en los países que serán objeto de análisis. Por eso, esta investigación se restringe, además de Colombia, a Brasil, Venezuela y Argentina, y las fuentes analizadas así como los textos consultados corresponden sobre todo a las décadas de 1980 y 1990.

Si algunos autores proponen un *ius constitutionale commune* haciendo referencia a las promesas de democracia y de vigencia de los derechos humanos que tienen en común las constituciones de los países latinoamericanos en la actualidad (después de la caída de los regímenes dictatoriales), y que se practican en los tribunales constitucionales y en sistemas como la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*¹⁴, acá se propone la existencia de un *Derecho público multinacional y anti-constitucional*, que es, en esencia, todo lo contrario: se trata de un derecho porque es prescriptivo y su incumplimiento conlleva una amenaza, consistente en no facilitar créditos a los Estados y así verlos quebrar fiscalmente; es público porque de ninguna manera puede ser modificado por la voluntad de las personas a quienes afecta, ni tampoco por la voluntad de los Estados, que antes era soberana en el contexto del derecho internacional; es multinacional porque se imparte desde las *Instituciones Financieras Internacionales* (IFI) con el eufemismo de ser negociaciones cuyos términos son aceptados por los Estados; y anti-constitucionales porque sus implicaciones en términos de derechos sociales, económicos, culturales y hasta ambientales contrarían los valores del constitucionalismo contemporáneo¹⁵.

¹³ Ver, sobre este particular, el todavía vigente artículo de JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO, “La Reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina, El caso de Colombia”, en *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, págs. 67-110, 85 y s.

¹⁴ Ver por ejemplo, la propuesta del Director del *Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional* de Heidelberg, Alemania, ARMIN VON BOGDANDY, “Ius Constitutionale Commune Latinoamericanum, Una aclaración conceptual”, en ÍD. *et al.* (Eds.), *Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina*, México, Ed. Porrúa, 2013, págs. 1-24. Igualmente, ver a RODOLFO ARANGO RIVADENEIRA, “Fundamentos del Ius Constitutionale Commune en América Latina, Derechos Fundamentales, Democracia y Justicia Constitucional”, en BOGDANDY *et al.*, *Ius Constitutionale Commune, op. cit.*, págs. 49-64. Ver también a BERND MARQUARDT, *Derechos Humanos y Fundamentales, una historia del Derecho. ¿Valores universales o hegemonía moral de occidente?*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2015, págs. 175-180, e ÍD., *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, tomo 2, *op. cit.*, págs. 295-298.

¹⁵ Se debe mencionar que existe una copiosa literatura crítica de las imposiciones unilaterales de las IFI, como es el caso de JOSEPH E. STIGLITZ, *El Malestar en la Globalización*, Madrid, Santillana Eds., 2011 (título original en inglés: *Globalization and its Discontents*, Nueva York & Londres, Penguin Books, 2002). Ver también a ERNST U. VON WEIZSÄCKER *et al.*, *Limits to privatization, How to avoid too much of a good thing*, Londres, Earthscan, 2005, y a DANI RODRIK, *The Globalization Paradox, Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York & Londres, W. W. Norton, 2011.

2. EL MARCO DE COMPARACIÓN: LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

En las décadas de 1960 y 1970 la banca privada internacional, fundamentalmente la estadounidense y la europea, disponía de los excedentes financieros de los países productores de petróleo. Los denominados *petrodólares* hicieron posible una abundante oferta de empréstitos con bajas tasas de interés. Y entonces, como ahora, la imprudencia se apoderó de la banca: los créditos se otorgaban a quien los solicitara, indistintamente de su capacidad de pago¹⁶.

Al mismo tiempo, los países de América Latina habían incrementado ostensiblemente su nivel de gasto público, aparentemente ocasionado por el desarrollo “hacia dentro” que implicaba el modelo de la sustitución de importaciones¹⁷, en el cual el Estado desempeñaba un papel primordial en la asignación de los recursos del sistema financiero, el control de precios, la regulación de la actividad económica, la protección de la industria local y la prestación de servicios públicos¹⁸, que había sido, además, promovido desde la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina* (CEPAL) desde su fundación en Santiago de Chile en 1948¹⁹.

De esta manera, mientras que Latinoamérica avanzaba en la provisión de servicios de salud, educación y en la construcción de infraestructura, había al mismo tiempo un estancamiento en la generación de recursos fiscales. Esto explicaría el déficit presupuestal que habría dado lugar a la contratación de empréstitos externos y a la monetización de ese déficit. Esa circunstancia ayudaría a explicar, también, el elevado nivel

¹⁶ Ver por ejemplo, a TATIANA GUARNIZO USECHE *et al.*, *Sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina*, Cartagena de Indias, Universidad de San Buenaventura, 2006, págs. 26 y s. Ver también a MIGUEL CARRERA TROYANO & RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO, *Tres décadas de economía, ideología económica y políticas en la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Múnich, MPRA, 2013, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/51867/> (25.06.2015), pág. 10.

¹⁷ El concepto de industrialización por *sustitución de importaciones* es tan ambiguo como impreciso desde puntos de vista históricos y técnicos. Por eso, refiriéndose al mismo fenómeno, autores como el economista colombiano JOSÉ ANTONIO OCAMPO, *Más allá del Consenso de Washington, Una agenda de desarrollo para América Latina*, México, CEPAL, 2005, pág. 8.

¹⁸ CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas, op. cit.*, pág. 10.

¹⁹ Ver a BERND MARQUARDT, “La revolución industrial en América Latina, 1840-2009, Una interpretación desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía”, en ÍD. & ROLF PETER SIEFERLE, *La Revolución Industrial en Europa y América Latina, Interpretaciones ecobistóricas desde la Perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía y del Metabolismo*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 93-324, 219. Un interesante análisis sobre el derecho social derivado de las medidas anticíclicas keynesianas en América Latina, configurado por el capital para prevenir las revoluciones, se encuentra en JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, “Constitucionalismo social en América Latina, Los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba y Uruguay”, en MARQUARDT, *Constitucionalismo Científico II, Entre el Estado y el mercado, op. cit.*, págs. 69-97.

de inflación en los países latinoamericanos, que en conjunto llegó a ser del 1.500% en 1990²⁰.

Así pues, según los economistas inscritos en los nuevos paradigmas de las ciencias económicas (y de otros que no lo están)²¹, y de acuerdo con las *Instituciones Financieras Internacionales*, la quiebra fiscal de los Estados endeudados se debía básicamente a sus excesos en la distribución, la regulación y el proteccionismo²². En otras palabras, el diagnóstico de la crisis tendría su origen tanto en la indisciplina fiscal (el Estado gasta más de lo que recibe) como en el estatismo proteccionista de la sustitución de importaciones²³.

La explicación de esta hipótesis, y su justificación en términos económicos, suele sustentarse alrededor del ataque al modelo *cepalino* de desarrollo, de forma que existe cierto consenso al argumentar que el aislamiento de las empresas privadas de la competencia extranjera con ocasión de las medidas proteccionistas (aranceles y otras trabas) en el marco de la sustitución de importaciones, trajo consigo la ineficiencia en términos de la calidad de los productos ofrecidos al público, además de precios extraordinariamente elevados que en última instancia afectaban al consumidor; las empresas públicas, también ineficientes, ocasionaban pérdidas que profundizaban el déficit porque requerían continuamente de la inversión del Estado para sobrevivir; la política monetaria favorecía la hiperinflación y existía indisciplina fiscal²⁴.

²⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Madrid, Eds. Mundi-Prensa, 1996, pág. 20.

²¹ Paradigma que enfatiza al mercado como asignador de los recursos y en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) como medida de éxito. Ver sobre esto, en general, CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas, op. cit.* Ahora bien, esta fue la conclusión a la que, durante la década de 1970, llegó esa organización privada sinárquica ideada por David Rockefeller que conoce como Comisión Trilateral. Ver a MICHEL CROZIER & SAMUEL HUNTINGTON & JOJI WATANUKI, *The crisis of Democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.

²² Ver, por ejemplo, a JOÃO MÁRCIO MÉNDES PEREIRA, “El Banco Mundial y la reforma del Estado ¿Más allá del Consenso de Washington?”, en ÍD. *et al.*, *Pensar a Contracorriente III*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 2006, pág. 34.

²³ Se recomienda, para el efecto, la lectura de un interesante artículo de la época: LUIS CARLOS BRESSER PEREIRA, “La Crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?”, en revista *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991, págs. 13-35, 16.

²⁴ Ver a VALPY FITZGERALD, “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, en *Revista Cepal*, núm. extraordinario, 1998, <http://www.cepal.org/publicaciones/sml/9/19229/valpy.htm> (25.06.2015). Por otro lado, uno de los mayores críticos de la globalización impuesta desde el FMI, el premio Nobel de 2001 JOSEPH E. STIGLITZ, menciona que los problemas de los Estados Latinoamericanos que conllevaron a la implementación de las medidas del consenso de Washington eran reales, y que el famoso decálogo estaba justificado, sólo que su aplicación fue desmedida y apresurada. JOSEPH E. STIGLITZ, *El Malestar en la Globalización*, Madrid, Santillana Eds., 2011 (título original en inglés: *Globalization and its Discontents*, Nueva York & Londres, Penguin Books, 2002), pág. 113.

Al mismo tiempo, la industrialización favorecida por el Estado ocasionaba un mayor gasto público por el otorgamiento de los subsidios a privados. La lógica neoclásica indicaba en ese momento que la solución a tales problemas era, con toda seguridad, permitir que fuera el propio mercado el que determinara las asignaciones de los recursos y de los incentivos²⁵.

No es fácil establecer con precisión los datos del endeudamiento de América Latina en el período transcurrido desde 1982 a 1990 porque las diferentes fuentes, como el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco Mundial* o la CEPAL, entre otras, publicaban estadísticas que no necesariamente coincidían entre sí debido al tipo de metodología de medición que utilizaban y a la cobertura de la información que suministraban. Ahora bien, hay puntos de convergencia respecto de los datos que arrojan las diversas fuentes: por un lado, según autores de la época, la deuda externa acumulada de Latinoamérica superaba los 300.000 millones de dólares. Brasil, México, Argentina y Corea del Sur eran los países más endeudados del mundo, acumulando ellos solos más de 240.000 millones dólares en deuda externa, una porción significativa del endeudamiento global²⁶. Si se tiene en cuenta que para 1985 la deuda total de los países del subcontinente era de casi 380.000 millones de dólares, las acreencias existentes contra Brasil, México y Argentina representaban, ese mismo año, alrededor del 66% de tal endeudamiento²⁷. De otro lado, según estimaciones del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* y la *Organización Internacional del Trabajo*, para 1987 (e incluso antes) la deuda externa total de la región era tres veces superior a sus exportaciones²⁸.

Indistintamente de lo anterior, la crisis de la deuda externa que vivió América Latina a partir de 1982 hizo que a la década de 1980 se le denominara la *década perdida*, y tuvo entonces dos efectos estructurales que se pretenden resaltar para la finalidad de este trabajo: el primero supuso el control de los elevados niveles de inflación a través, de un lado, del control de la oferta monetaria, y del otro, de la contracción de la de-

²⁵ CUERVO RESTREPO, *La reforma del estado y el ajuste estructural en América Latina*, op. cit., pág. 73.

²⁶ MIGUEL TEUBAL, *Crisis y deuda externa, América Latina en la encrucijada*, Buenos Aires, Eds. del Ides, 1985, pág. 25. Investigaciones mucho más actualizadas corroboran esa información. Como criterio de comparación, puede tenerse en cuenta que para 1985, de los 15 mayores deudores a nivel mundial, once eran latinoamericanos. Ver a GUARNIZO USECHE *et al.*, *Sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina*, op. cit., pág. 32. Es necesario resaltar que la crisis de la deuda externa se vivió de forma mucho menos intensa en Colombia, a causa de la bonanza cafetera de los años 80 que derivó del mejoramiento de los precios del café a nivel internacional por una sequía que afectó al producido en Brasil, principal exportador mundial. Ver a JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, Eds. Aurora, 2004, pág. 69.

²⁷ Estas cifras las arroja la SECRETARÍA PERMANENTE DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, *El financiamiento externo y la deuda externa de América Latina y el Caribe en el año 2000*, Caracas, 2001, http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2005/11/T023600000733-0-La_deuda_externa.htm (25.06.2015).

²⁸ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1996*, op. cit., pág. 20.

manda mediante *terapias de choque*, es decir, la reducción drástica de los bienes y servicios provistos por el Estado, así como el congelamiento de los salarios de los empleados del Estado. Así se obtendrían los recursos necesarios para el servicio de la deuda²⁹.

El segundo efecto tuvo que ver, más bien, con los organismos que estaban dispuestos a prestar dinero a los Estados latinoamericanos una vez los países de esta región del mundo entraron en crisis. La situación era que, ante la desconfianza de la banca europea y norteamericana que antes había utilizado los *petrodólares* como objeto de crédito, en la práctica, el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco Mundial* y el *Banco Interamericano de Desarrollo* fueron los únicos prestamistas de la región. No obstante, en aras de garantizar el pago de las obligaciones financieras, los créditos de estas *Instituciones Financieras Internacionales* estaban condicionados a la implementación eficiente de una serie de medidas³⁰, que con posterioridad habrían de ser *codificadas* en lo que se ha llamado, abstractamente, el *Consenso de Washington*³¹.

Ahora bien, *Consenso de Washington* es un término acuñado por el economista británico JOHN WILLIAMSON (1937*) en 1990 para hacer referencia a las reformas económicas que *Washington* consideraba adecuadas en el contexto de la crisis. WILLIAMSON era en ese momento miembro del Instituto Peterson de Economía Internacional, que tiene sede en la capital de Estados Unidos. Explica que para 1989 la prensa norteamericana sostenía indiscriminadamente y sin muchos fundamentos que los países latinoamericanos tenían muy poca disposición política para emprender las reformas que les permitieran salir de la crisis de la deuda. Para demostrar que la prensa se equivocaba, ese Instituto convocó a una conferencia en la que se invitó a algunos autores de diez naciones de América Latina, para que relataran lo que había estado pasando en sus respectivos países. Así mismo, con la finalidad de que todos los autores abordaran los mismos temas, WILLIAMSON redactó el famoso decálogo³².

Así pues, por *Washington*, aduce WILLIAMSON, se hace referencia a los *Organismos Internacionales* (el *Banco Mundial* y el *Fondo Monetario Internacional*), el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración de ese país

²⁹ ESTRADA ÁLVAREZ, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, *op. cit.*, pág. 69. Ver también a MÁRCIO MÉNDES PEREIRA, *El Banco Mundial y la reforma del Estado*, *op. cit.*, pág. 34. Sobre las terapias de choque, es ya clásico el libro de NAOMI KLEIN, *La doctrina del shock, el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Ed. Paidós, 2007. Al mismo tiempo, sobre las medidas de choque implementadas por la Junta Militar de Chile bajo la égida de Augusto Pinochet, puede verse a DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO, “Anti-constitucionalismo y dictadura soberana, La responsabilidad de la ciencia jurídica”, en MARQUARDT, *Constitucionalismo Científico II, Entre el Estado y el mercado*, *op. cit.*, págs. 199-249.

³⁰ CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas*, *op. cit.*, pág. 6.

³¹ CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas*, *op. cit.*, pág. 6.

³² Ver a JOHN WILLIAMSON, “No hay consenso, Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 40, núm. 3, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2003, págs. 10-13.

norteamericano, y los grupos de expertos –también denominados tanques de pensamiento (*think tanks*)–. Washington, por su parte y desde luego, no siempre aplica lo que predica a los extranjeros:

“The Washington of this paper is both the political Washington of Congress and senior members of the administration and the technocratic Washington of the international financial institutions, the economic agencies of the US government, the Federal Reserve Board, and the think tanks. The Institute for International Economics made a contribution to codifying and propagating several aspects of the Washington consensus in its publication *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* [...]. Washington does not, of course, always practice what it preaches to foreigners”³³.

Se trata de una “codificación” porque el decálogo es una lista concisa de las políticas de liberalización económica promovidas desde las *Instituciones Financieras Internacionales*³⁴; es un inventario de las reformas estructurales que debían promoverse en la política macroeconómica de los países cuyo déficit fiscal estaba haciendo mella en la capacidad de pago de la deuda pública³⁵. No obstante lo anterior, llama la atención que el *consenso* no hace referencia alguna al asunto de la deuda como problema histórico de las economías en los países latinoamericanos, como queriendo indicar que ese asunto, si bien importante, no es estructural en la crisis de los años 80³⁶.

La idea, pues, era controlar la inflación, retomar el crecimiento y garantizar el pago de la deuda a través de las siguientes medidas³⁷: primero, disciplina fiscal rígida, para evitar trastornos macroeconómicos en forma de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales; segundo, reducción del gasto público, con el objeto de no aumentar la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, el redireccionamiento del gasto de sectores improductivos (subsidios) hacia áreas con elevada tasa de retorno económico como la sanidad, la educación y la infraestructura. Con esta política, dice

³³ Debe resaltarse el aspecto en el cual el autor recuerda que *Washington* siempre predica la implementación de dichas políticas, pero no siempre las aplica. Ver a JOHN WILLIAMSON, “What Washington means by Policy Reform”, en ÍD. (Ed.), *Latin American Adjustment, How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics, 1990. Sobre este punto, ver también a JOSEP F. MÀRIA SERRANO, “El ‘consenso de Washington’ ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?”, en *Revista de Fomento Social*, núm. 217, Córdoba, ETEA, 2000, págs. 29-45.

³⁴ OCAMPO, *Más allá del Consenso de Washington*, *op. cit.*, pág. 7.

³⁵ Sobre este tema, y en general, un relato completo sobre la historia de la deuda externa en América Latina a partir de la década de 1980 puede verse en GUARNIZO USECHE *et al.*, *Sostenibilidad Social de la Deuda Externa en América Latina*, *op. cit.*, págs. 22-38.

³⁶ BRESSER PEREIRA, *La Crisis de América Latina*, *op. cit.*, pág. 16.

³⁷ WILLIAMSON, *What Washington Means by Policy Reform*, *op. cit.* Ver también a RAMÓN CASILDA BÉJAR, “América Latina y el Consenso de Washington”, en *Boletín Económico del ICE*, núm. 2803, Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad, 2004, págs. 19-24.

Washington, sería más fácil combatir eficazmente la pobreza; tercero, reforma tributaria tendiente a evitar el incremento de la recaudación tributaria. No obstante, *Washington* sostiene que para incrementar la misma en niveles apenas necesarios, es necesario ampliar la base de tributación mientras se cobran tributos moderados; cuarto, tasas de intereses fijadas por el comportamiento del mercado; quinto, tasas de cambio competitivas y liberalización financiera; sexto, liberalización comercial; séptimo, apertura a la inversión extranjera; octavo, planes de privatización; noveno, desregulación de las actividades económicas; decimo, estímulo y protección a la propiedad privada.

Bien vistas, las primeras cinco medidas pueden sintetizarse en dos: en primer lugar, la promoción de la estabilización de la economía mediante el ajuste fiscal (es decir, la disminución del gasto público y la ampliación de la recaudación), y en segundo lugar la adopción de políticas ortodoxas, liberales, en las que se deje al mercado desempeñar su papel sin restricciones. Las siguientes cinco medidas del decálogo, pueden resumirse, a su vez, en la necesidad de reducir drásticamente al Estado³⁸. Se trató en última instancia de una plataforma política dirigida desde las Instituciones Financieras.

El denominado *Consenso de Washington* fue, además, el signo de una época: la prueba de que Occidente había ganado la *Guerra Fría* (1946-1989), era aquello que demostraba que el modelo capitalista de producción resultaba no sólo vencedor, sino sobre todo, el único legítimo desde un punto de vista social y político. Si se mira desde la perspectiva del sometimiento al capital transnacional, *Sísifo* habría reemplazado al *Leviatán* en América Latina, porque acá el Estado ya no era soberano; más bien, era alguien condenado a levantar su carga eternamente.

Ahora bien, para los efectos del presente análisis es importante anotar que dos situaciones confluyeron en la década de 1990 en América Latina que le otorgaron al modelo económico del consenso cierto barniz de legitimidad democrática, al menos entre la élite de economistas importada desde las universidades de los Estados Unidos, y promocionadas desde *Fortune*, *Business Week*, *The Economist* y *Wall Street Journal*: los regímenes dictatoriales que habían azotado a América Latina habían sido reemplazados por nuevos gobiernos, más o menos democráticos, casi al mismo tiempo que se habían empezado a implementar las medidas del decálogo. Así pues, no faltó el cretinismo ideológico de quienes querían ver en las medidas del consenso la causa material del retroceso de las dictaduras militares y el ascenso de la democracia, olvidando que el primer laboratorio del nuevo paradigma económico fue, precisamente, el Chile del dictador PINOCHET (1973-1990).

³⁸ Ver a BRESSER PEREIRA, *La Crisis de América Latina*, *op. cit.*

3. REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A) COMENTARIOS PRELIMINARES

Cuando la literatura se refiere a las reformas de primera generación, está mencionado aquellas de ajuste macroeconómico derivadas directamente del decálogo del consenso, es decir, las que están diseñadas para arreglar, a corto plazo, los problemas relacionados con la inflación, el tipo de cambio, el déficit fiscal, y el saldo de la deuda pública, entre otros temas. Fueron implementadas en América Latina desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de los años 90, pero de diferentes maneras atendiendo a las especificidades de cada país³⁹, aunque siempre presentándose como reformas que los introducían en la modernidad.

Los resultados de estas reformas pueden variar con la postura ideológica de quien los relate. No obstante, una revisión crítica de los efectos del consenso lleva a la conclusión de que, contrariamente a lo sostenido por las *Instituciones Financieras Internacionales* y, en general, por el Washington de WILLIAMSON, las reformas no lograron revertir la tendencia al estancamiento de las economías latinoamericanas que abarcó la llamada *década perdida*, y que si aquellas pudieron implantarse e intensificarse con el justificante del crecimiento económico, fue solamente gracias a la ola de liquidez internacional que tuvo suceso a principios del decenio de 1990⁴⁰; de otro lado, existen evidencias empíricas de que las reformas no están relacionadas con el crecimiento de la productividad en la región o con la inversión, y que el conjunto de éstas, especialmente las relativas a la flexibilización laboral, perjudicaron el mismo crecimiento económico⁴¹.

Ahora bien, la ejecución del decálogo en América Latina supuso avances en lo que Washington esperaba para los simples efectos del cumplimiento de los pagos estatales a la banca: en algunos países deudores se controló la inflación, en algunos países se redujeron los déficits fiscales, se posibilitó la autonomía de los bancos centrales respecto de los poderes del Estado, se incrementó el nivel de exportaciones y la región se convirtió en una suerte de “imán” para la *inversión extranjera directa*. Empero, se insiste, todos estos logros en lo que se refiere a la integración de las naciones sudamericanas en el mercado global no se reflejaron en el crecimiento del *Producto Interno Bruto* ni de la productividad, pues en los años en los cuales funcionó *mejor* el modelo económico del consenso (entre 1990 y 1997), el ritmo de crecimiento, de 3,7% anual, fue muy inferior al alcanzado entre 1950 y 1980 durante el período de la industrialización por medio de

³⁹ OCAMPO, *Más allá del Consenso de Washington*, op. cit., págs. 9 y s. Ver también MÉNDES PEREIRA, *El Banco Mundial y la reforma del Estado*, op. cit., pág. 36.

⁴⁰ Ver también MÉNDES PEREIRA, *El Banco Mundial y la reforma del Estado*, op. cit., pág. 36.

⁴¹ Ver, en especial, a RAFAEL CORREA, “Reformas estructurales y crecimiento en América Latina, Un análisis de sensibilidad”, en *Revista Cepal*, núm. 76, Santiago de Chile, CEPAL, 2002, págs. 89-107. Este artículo fue escrito por quien es hoy presidente de la República del Ecuador.

la sustitución de importaciones⁴². Datos similares muestra el *Informe Sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* en 1996⁴³:

CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL INGRESO REAL PER CÁPITA POR REGIONES, 1960-1993 (PORCENTAJE)				
Región o grupo de países	1960-70	1970-80	1980-90	1990-93
Mundo	2,6	2,8	3,0	2,4
Países industrializados	4,6	2,9	1,9	-3,1
OCDE	4,3	2,6	2,0	1,0
Europa Oriental y CEI	5,2	5,2	1,3	-11,5
Países en desarrollo	2,0	2,8	3,5	4,3
Estados Árabes	2,0	3,6	-0,8	-1,3
Asia Oriental	2,0	4,3	7,2	10,6
América Latina y el Caribe	2,9	3,7	-0,7	1,0
Asia Meridional	1,8	0,7	3,3	1,2
Asia Sudoriental y el Pacífico	2,1	4,1	2,8	4,1
África al sur del Sahara	1,4	0,9	-1,0	-1,2
Países menos adelantados	0,8	-0,1	-0,1	-1,0

Cuadro 1⁴⁴

La consecuencia palpable de la aplicación de esta serie de medidas, fue simple y llanamente el crecimiento de la pobreza, el crecimiento de la desigualdad material y el detrimento de los derechos sociales, especialmente los relativos al derecho laboral⁴⁵. México, que fue el país en el que estalló la crisis de la deuda, implementó las medidas de liberalización económica (el punto 6 del consenso) a mediados de 1980. En 1984, antes de las reformas, su *coeficiente de Gini* era de 0,43, pero en 1992 había aumentado a 0,48. Situación análoga ocurrió en Chile, que había sido la sede principal del experimento de las teorías económicas de la *Escuela de Chicago* a partir de 1976⁴⁶ y que, en consecuencia, había implementado algunas de las medidas del *Consenso de Washington*

⁴² OCAMPO, *Más allá del Consenso de Washington*, *op. cit.*, pág. 10.

⁴³ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1996*, *op. cit.*, pág. 18. Es importante aclarar que el PNUD siempre ha diferenciado el nivel de desarrollo de cada Estado (atendiendo a los Índices de Desarrollo Humano) del crecimiento económico en términos del Producto Interno Bruto. De esta forma, se aclara que pese al estancamiento de América Latina a partir de 1980 (versus el crecimiento en la época de 1960 a 1980), la región ha logrado importantes avances en cuanto a su desarrollo, teniendo en cuenta (i) expectativa de vida, (ii) nivel educativo y (iii) nivel de vida decoroso. Ver, del mismo informe, para 1996, pág. 32.

⁴⁴ Fuente: PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1996*, *op. cit.*, con base en el Banco Mundial.

⁴⁵ Véase a JOSEPH E. STIGLITZ, “El rumbo de las reformas, Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista Cepal*, núm. 80, Santiago de Chile, CEPAL, 2003, págs. 7-40 y MÉNDES PEREIRA, *El Banco Mundial y la reforma del Estado*, *op. cit.*, pág. 36.

⁴⁶ Ver a KLEIN, *La doctrina del shock*, *op. cit.* y LLINÁS ALFARO, *Anti-constitucionalismo y dictadura soberana*, *op. cit.*, págs. 233 y s.

mucho antes de que WILLIAMSON lo formulara. Su *coeficiente de Gini* era de 0,45, pero en 1990 había aumentado en un 27%, a 0,57⁴⁷.

El tremendo fracaso de las medidas del consenso, llevó a que el mismo WILLIAMSON reformulara sustancialmente la forma en que debían implementarse cada uno de los puntos del decálogo. Debido a los problemas redistributivos que generó el consenso, sugirió la reorientación del gasto hacia un más eficiente gasto social, y criticó la liberalización unilateral del comercio en el ámbito de las importaciones, sin atender adecuadamente el mercado de exportación:

“los resultados decepcionantes de estos últimos años se deben sobre todo a la serie de crisis que azotó a la región. Esta no era la primera vez que las crisis golpeaban a América Latina, pero indica que es necesario fortalecer a los períodos de auge y fuertes afluencias de capital, para acumular reservas y reducir el coeficiente de endeudamiento. [...] Los países deben completar las reformas de liberalización plasmadas en la versión original del Consenso de Washington. El resultado de estas reformas puede haber sido insignificante; mas sin embargo, la mayoría de las evaluaciones serias concluyen que su impacto fue positivo, a pesar de que, en algunos casos, se puede criticar la forma de implementarlas. Por ejemplo, la liberalización del comercio se centró exclusivamente en las importaciones, sin brindar suficiente atención a mejorar el acceso al mercado de exportación”⁴⁸.

Incluso, WILLIAMSON llegó a sostener, en 2003, que ya no existía un consenso en Washington respecto de la profundidad y características con que debían implementarse las reformas estructurales. El gobierno estadounidense de G.W BUSH no necesariamente coincidía con el *Fondo Monetario Internacional* y el *Banco Mundial* en temas como la redistribución del ingreso y la política fiscal⁴⁹.

Es más, para Washington tampoco estaba completamente claro si al efectuar las reformas estructurales del famoso decálogo era necesaria la liquidación de las funciones estatales hasta el punto de reducir su existencia a un *mínimo* que sirviera únicamente para garantizar la propiedad privada de los medios productivos y la libertad de mercado. De hecho, el mismo WILLIAMSON afirmó que la liberalización existe para reforzar al Estado, no para debilitarlo. Las dudas al respecto surgían del hecho de que un Estado débil no podría supervisar adecuadamente el funcionamiento del sistema financiero, y ello es, en sí mismo, una amenaza para el capitalismo⁵⁰. La ausencia de puntos en común conllevó a la revisión de los postulados del Consenso, en lo que

⁴⁷ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1996*, op. cit., pág. 68.

⁴⁸ WILLIAMSON, *No hay consenso*, op. cit., pág. 12.

⁴⁹ WILLIAMSON, *No hay consenso*, op. cit., pág. 11.

⁵⁰ Ver MÉNDES PEREIRA, *El Banco Mundial y la reforma del Estado*, op. cit., pág. 35.

luego fue llamado como Consenso de Santiago, que involucra aspectos sociales como la redistribución más equitativa de los recursos y la disminución de la pobreza⁵¹.

B) LA IMPLEMENTACIÓN EN BRASIL

En Brasil, desde 1985 el sector público ya no podía financiar los crecientes desequilibrios fiscales con las fuentes externas⁵². Debido a la falta del crédito externo, el déficit fiscal habría de desequilibrar los mercados monetarios y financieros locales, y eso es lo que ocasionó la hiperinflación de finales de 1989. El gobierno del Brasil, que recientemente había salido del militarismo moderado de JOÃO BAPTISTA DE OLIVEIRA FIGUEIREDO (1918-1999)⁵³, implementó en la presidencia de JOSÉ SARNEY el denominado *Plan Cruzado* mediante el *Decreto Ley 2.283* de 1986, que consistía en la fijación general de precios por doce meses, la congelación del tipo de cambio durante un año⁵⁴, y la adopción del reajuste automático de salarios siempre que la inflación alcanzara o sobrepasara el 20%. El *Plan Cruzado* no tuvo un éxito sostenido: cuatro meses después de su implementación ocurrió una crisis de desabastecimiento, por lo cual los comerciantes especularon con los productos de la canasta básica vendiéndolos por encima de los precios fijados oficialmente⁵⁵.

Por eso, cuando FERNANDO COLLOR DE MELLO (1949*) llegó a la presidencia del Brasil a partir de 1989, implantó un *Programa Nacional de Desestatización* inspirado por *Washington* y su consenso, que tuvo por finalidad, primero, reordenar la posición del Estado en la economía nacional, mediante la transferencia al sector privado de actividades económicas explotadas por el sector público; segundo, reducir la deuda pública, mediante el saneo de las finanzas del Estado; tercero, liberalizar los controles de cambio; cuarto, endurecer las penas para los evasores fiscales y quinto, reducir los gastos de funcionamiento del Estado con la supresión, inclusive, de ministerios enteros⁵⁶. El

⁵¹ SHAHID JAVED BURKI & GUILLERMO E. PERRY, *Más allá del Consenso de Washington, La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998, pág. 1.

⁵² Que bien pueden ser inversión extranjera directa o empréstitos internacionales.

⁵³ Ver, sobre el tránsito de los gobiernos militares a los elegidos democráticamente, a MARQUARDT, *Los dos Siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, tomo 2, *op. cit.*, pág. 228.

⁵⁴ 13,84 cruzados = 1 dólar, y 20,58 cruzados = 1 libra. Ver *Decreto-Lei 2.283 de 27 de fevereiro de 1986 dispõe sobre a Instituição da Nova Unidade do Sistema Monetário Brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá Outras Providências*, en *Diário Oficial*, de 28 de febrero de 1986.

⁵⁵ MARIA JULIA NOIELLI, “Análisis de las presidencias de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Fernando Collor de Mello (1989-1992), La llegada al poder, sus planes económicos y las consecuencias sociales”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 3, Buenos Aires, 2008.

⁵⁶ NOIELLI, *Análisis de las presidencias de Pérez y Mello*, *op. cit.*; TEODELINA ÁLVAREZ DE TOLEDO, “Liderazgo político e implementación de reformas orientadas al mercado, Las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 7, *Instituciones y procesos gubernamentales III*, Buenos Aires, 2009; ENRIQUE SARAVIA, “Procesos de privatización en Argentina y Brasil, Consecuencias en

programa se ejecutó autocráticamente a través de cuarenta y ocho medidas provisionales, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República autorizados por el artículo 62 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988⁵⁷, el primero de los cuales fue el más relevante por ser el que inició todo el proceso privatizador: el número 155 de 1990, por el cual se crea o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências⁵⁸. Esta medida provisoria fue luego convertida por el Congreso en la Ley 8.031 de 1990⁵⁹. Desde el principio se quiso hacer énfasis en tres sectores industriales con presencia estatal casi monopolística: siderurgia, petroquímica y fertilizantes⁶⁰.

Como consecuencia de ello el desempleo se extendió a lo largo y ancho del país, pues al ordenar la liquidación o venta de las diversas entidades de capital público se tenían que suprimir los correspondientes empleos públicos. Así mismo, las medidas de choque para superar los desequilibrios macroeconómicos supuso en Brasil: primero, el congelamiento de las cuentas de ahorro bancarias, de manera que la gente no podía retirar de los bancos más de determinada cantidad de dinero, fijada oficialmente; segundo, el congelamiento de los salarios y tercero, el incremento de las tarifas de los servicios públicos⁶¹.

En 1992, el *Producto Interno Bruto* había caído un 1,5% y la inflación anual era del 1.200%. En el gobierno de COLLOR DE MELLO fue constante el estancamiento económico, se elevó notablemente la tasa de desempleo en relación con los años anteriores a su presidencia⁶² y el *coeficiente de Gini* era, de 1990 a 1997, un promedio anual nacional de 0,62⁶³. Pero no sólo eso: como se nota en el cuadro 2, la deuda de Brasil, que

materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, CLAD, 1995, págs. 1-39, 4.

⁵⁷ *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988, en *Diario Oficial*, de 5 de octubre de 1988.

⁵⁸ *Medida Provisoria 155 de 15 de março de 1990, por el cual se cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências*, en *Diario Oficial*, de 16 de marzo de 1990.

⁵⁹ *Ley 8.031 de 12 de abril de 1990 por la cual se cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências*, en *Diario Oficial*, de 13 de abril de 1990.

⁶⁰ SARAVIA, *Procesos de privatización en Argentina y Brasil*, op. cit. Es importante mencionar que la mayor siderúrgica de América Latina era la brasilera USIMINA, que fue vendida por el gobierno de COLLOR DE MELLO al sector privado. También es importante resaltar que COLLOR DE MELLO llegó a la presidencia bajo la cobertura de un partido político relativamente pequeño, que durante su mandato sólo consiguió controlar el 8% de las curules de la Cámara y el 4% de las curules del Senado. Para garantizar un mínimo de estabilidad política, COLLOR DE MELLO gobernó mediante coaliciones con partidos de derecha: el PFL, el PDS y el PTB. Ver a ANÍBAL PÉREZ LINAN, “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, en *América Latina Hoy*, núm. 26, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2000, págs. 67-74, 70.

⁶¹ Para todo esto, ver a NOIELLI, *Análisis de las presidencias de Pérez y Mello*, op. cit.

⁶² NOIELLI, *Análisis de las presidencias de Pérez y Mello*, op. cit.

⁶³ IVONNE GONZÁLEZ & RICARDO MARTNER, “Superando el ‘síndrome del casillero vacío’, Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, en *Revista CEPAL*, núm. 108, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, págs. 7-25, 10.

para los años 80 era la más grande del mundo, seguía creciendo sin freno. Los ajustes de la *modernización* del Brasil no arrojaron los resultados esperados por *Washington*.



Img. 1: La prensa en Brasil, relata la expectativa generada por el juicio político contra FERNANDO COLLOR DE MELLO. El inconformismo tanto de la clase política como de la sociedad en su conjunto con el presidente era tal, que tuvo que dimitir antes de la terminación formal del juicio

Ahora bien, es importante destacar que de las 66 empresas públicas que se encontraban incluidas en el *Programa de Desestatización*, quince fueron vendidas durante el gobierno de COLLOR DE MELLO, y dieciocho en el gobierno de su sucesor, ITAMAR FRANCO (1930-2011), debido a que el primero renunció antes de cumplir el periodo. Acusado de corrupción especialmente por los escándalos de sobornos a cambio de favores políticos denunciados por su propia familia, e impopular por las reformas que adelantó, le fue iniciado un juicio político (*impeachment*) en el Congreso, que concluyó en su inhabilidad para ejercer cargos públicos durante ocho años y no en su separación de la presidencia porque dimitió el cargo antes de finalizar el juicio⁶⁴.

C) LA IMPLEMENTACIÓN EN VENEZUELA

Venezuela, por su lado, tuvo como ingrediente adicional a su crisis el hecho de ser un país productor y exportador de petróleo. Para empezar, tanto este país como México afrontaron de manera más directa la crisis internacional de la caída de los precios del petróleo. Así, consecuencia tanto de la moratoria declarada por México en 1982 como de los bajos precios del petróleo, en 1983, el gobierno de LUIS HERRERA

⁶⁴ Según el art. 52 de la *Constitución política* de 1988, *op. cit.*, compete al Senado Federal procesar al Presidente y al Vicepresidente de la República por los delitos de responsabilidad (los cometidos en ejercicio de la función pública). El párrafo único de ese artículo señala: “En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones.”

CAMPINS (1925-2007) tomó la decisión de devaluar el Bolívar y de establecer un modelo controlado de cambios para frenar la fuga masiva de capitales privados⁶⁵.

En 1984 toma posesión JAIME LUSINCHI (1924-2014) como presidente de la República, e inmediatamente implementó unas medidas con el objeto de salir de la crisis económica –esto es, retomar el crecimiento y pagar la deuda externa– que, en cierto modo, estaban vinculadas con lo que después sería el *Consenso de Washington*, aunque nunca hubo, al menos en esa época, un acuerdo formal con el *Fondo Monetario Internacional*. Se dice que en cierto modo, porque no se eliminaba ni reducía el papel del Estado en la intervención y regulación económica, pues se ordenó el estímulo del desarrollo agropecuario, el descenso de las tasas de interés y el pago de las deudas internas del Estado; pero implicaron, al mismo tiempo, la liberalización de los precios de los bienes y servicios, la disminución de los gastos de funcionamiento, el aumento del precio de la gasolina, el ajuste (congelamiento o disminución) de la remuneración de los empleados públicos y privados, etc., usando compensaciones (como bonos de transporte o alimentación) para reducir el impacto social de estas políticas⁶⁶.

Dentro de las medidas de 1984 que quiso llevar a cabo LUSINCHI para garantizar el servicio de la deuda externa, que no necesariamente formaban parte de los parámetros del *Fondo Monetario Internacional*, se encontraban las del *VII Plan de la Nación*, que si bien planteaba la necesidad de trasladar algunos servicios públicos prestados por el Estado a manos particulares, el procedimiento de privatización sugerido implicaba la *democratización* de los medios productivos a través del *Sistema Económico de Cooperación*, lo que era igual a extender el acceso a la propiedad a la población trabajadora, organizada en cooperativas, empresas cogestionadas y de capital abierto, que conformarían un tercer sistema de propiedad⁶⁷. La reacción del empresariado venezolano fue feroz e inmediata, pues para el *hombre económico*, algo peor que la propiedad pública es la propiedad social. Así pues, el *VII Plan* no llegó a realizarse.

Ante la inutilidad de proseguir con la idea del tercer tipo de propiedad, el gobierno de LUSINCHI se enfocó en aplicar políticas de ajuste más ortodoxas y ajustadas al idea-

⁶⁵ Ver a MARGARITA LÓPEZ MAYA & LUIS E. LANDER, “Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela, 1984-1998”, en EMIR SADER, (Ed.), *El ajuste estructural en América Latina, Costos Sociales y Alternativas*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, págs. 231-254, 234. Ver también a MIGUEL ÁNGEL CONTRERAS NATERA, “Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal, Dilemas y desafíos para la sociedad venezolana”, en DANIEL MATO (Ed.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2004, pág. 112.

⁶⁶ LÓPEZ MAYA & LANDER, *Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela*, op. cit., pág. 235.

⁶⁷ Ver, sobre todo, ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS (Venezuela), *Consideraciones sobre los ‘Lineamientos Generales’ para la elaboración del VII Plan de la Nación*, 1985, <http://ance.msinfo.info/bases/biblio/texto/BA/BA.02.01.pdf> (25.06.2015), pág. 15. También, ver a LÓPEZ MAYA & LANDER, *Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela*, op. cit., págs. 235 y s; y a JOSÉ IGNACIO URQUIJO GARCÍA, *Teoría de las relaciones industriales, De cara al siglo XXI*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2001, págs. 379 y s.

rio del *Fondo Monetario Internacional*, aunque al final de su período, en enero de 1989, se vio obligado a declarar una moratoria en el pago de la deuda porque había expandido tanto el gasto público con la idea de terminar su gobierno con altos índices de popularidad y garantizar así el triunfo electoral de su partido político, que dejó al país en bancarrota: las reservas internacionales venezolanas estaban agotadas, con un total que no llegaba a los 500 millones de dólares⁶⁸.

Cuando llegó (nuevamente) al poder CARLOS ANDRÉS PÉREZ (1922-2010), luego de una contienda electoral en la cual obtuvo el 52,89 de los votos (3.868.843 votos), los indicadores macroeconómicos estaban así: la inflación era del 28,08% y del 29,46% en 1987 y 1988, respectivamente; y el déficit fiscal del Estado representaba, para 1988, el 15,1% del *Producto Interno Bruto*⁶⁹. Su discurso durante la fastuosa toma de posesión fue demasiado técnico y economicista, enfático en la necesidad de *modernizar* Venezuela así como de introducirla en el mercado global, y fue publicado en la prensa de todo el país⁷⁰. Decía el Presidente:

“El fracaso de la estrategia actual de América Latina para enfrentar el problema de la deuda, ha estimulado la aparición de una serie de propuestas alternativas que responden a un enfoque más global del problema del endeudamiento y que, por tanto, apuntan a proponer respuestas más integrales que lleven a su solución permanente. La característica común de estas propuestas globales es el énfasis en una reducción sustancial de la deuda y de la carga de su servicio, a través de la captura del descuento en los mercados secundarios”⁷¹.

Poco después de su posesión, el 16 de febrero de 1989, CARLOS ANDRÉS PÉREZ anunció la aplicación de un *paquete* de políticas macroeconómicas a través del *VIII Plan de la Nación*, al cual él mismo denominó *El Gran Viraje*, que no fue sometido a consulta ni ante el Congreso de la República ni ante su propio partido, la Acción Democrática, demostrando su talante autoritario en cuanto a la implementación de las medidas propiciadas desde Washington. En todo caso, el *Gran Viraje* fue presentado como la puerta de entrada de Venezuela a la modernidad y a la democracia, pero al mismo tiempo advertía que, para alcanzar tan nobles propósitos, era necesario que la población ajustara sus faltriqueras, pues le iban a disminuir sus ingresos. En últimas significaba, en términos prácticos, y al igual que en el resto de América Latina, la aus-

⁶⁸ NOIELLI, *Análisis de las presidencias de Pérez y Mello*, *op. cit.*

⁶⁹ LÓPEZ MAYA & LANDER, *Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela*, *op. cit.*, pág. 237.

⁷⁰ JOSÉ IGNACIO URQUIJO, “Contexto histórico del II Congreso Extraordinario de la CTV ‘El terremoto social del 28 de febrero de 1989’”, en *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, núm. 26, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1990, págs. 101-124, 109.

⁷¹ La toma de posesión “asumo el compromiso de construir una Venezuela moderna y democrática”, en *El Diario de Caracas*, Caracas, 3 de febrero de 1989, pág. 2. Citado por la REP. BOLIV. DE VENEZUELA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *A 18 años de ‘El Caracazo’, Sed de Justicia*, Caracas, Defensoría del Pueblo, 2007, pág. 15.

teridad social, la flexibilización del mercado laboral y el desmonte de las estructuras sindicales, así como la liquidación o privatización de las entidades públicas para disminuir el gasto público y, en consecuencia, reducir el déficit fiscal⁷².

De esta manera, las evidentes dificultades económicas heredadas del gobierno de LUSINCHI legitimaron al nuevo gobierno para introducir políticas mucho más afines con el paradigma de las ciencias económicas que seguían fielmente las *Instituciones Financieras Internacionales*, y que habían sido objeto de recomendación durante una misión efectuada por agentes del *Fondo Monetario Internacional* en Venezuela en 1987. Y así se hizo, mediante una carta de intención suscrita por la tecnocracia del gobierno de PÉREZ con el *Fondo Monetario Internacional* en Washington el 28 de febrero de 1989 (que tampoco fue consultada con los miembros de la Acción Democrática). El contenido de esta carta consistía en el compromiso del Estado venezolano de implementar, entre otras, las siguientes medidas, que fueron en todo sentido una terapia de *shock* con la finalidad de contraer la demanda interna: primero, restricción del gasto fiscal; segundo, restricción de los niveles salariales; tercero, unificación del régimen cambiario con paridad unitaria y flotante; cuarto, tasas de interés flexibles, aumento urgente de los niveles de las tasas de interés reguladas, la eliminación de los créditos a tasas preferenciales para la agricultura y, sobre todo, el establecimiento de las tasas de interés por el mercado con la mayor prontitud posible; quinto, eliminación del sistema de control de precios, con la excepción de 25 productos y servicios esenciales, que serán ajustados al ritmo de la inflación; sexto, reducción de los programas de inversión de baja prioridad; séptimo, la introducción del impuesto indirecto a las ventas; octavo, ajuste de las tarifas de los bienes y servicios ofertados por las empresas públicas, en particular, los precios de los productos petroleros en el mercado interno (la gasolina y otros derivados de hidrocarburos); y noveno, reforma al régimen comercial, incluyendo la eliminación o reducción de aranceles⁷³.

Dado el nivel de desgaste social que podría significar la efectiva aplicación de esas medidas, el gobierno anunció, nuevamente a título compensatorio, y entre otras cosas, primero, el otorgamiento de subsidios a siete productos de la canasta básica; segundo, un programa de becas alimentarias; tercero, la constitución de más de 40 mil hogares de cuidado diario; cuarto, políticas de apoyo a microempresas; y quinto, la creación de la *Comisión Presidencial para la Lucha contra la Pobreza*. Estas compensaciones sociales no fueron conocidas por la opinión pública sino hasta después de suscrita la carta de in-

⁷² CONTRERAS NATERA, *Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal*, op. cit., pág. 114.

⁷³ Ver a EDGARDO LANDER, *Neoliberalismo, Sociedad Civil y Democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2006, pág. 110. Sobre el contenido de la carta de intención de febrero de 1989, ver a MIGUEL IGNACIO PURROY, “El Paquete, Evaluación del programa económico”, en *Revista SIC*, núm. 513, Caracas, Centro Gumilla, 1989, págs. 122-130, 127.

tención con el *Fondo Monetario Internacional*⁷⁴, y no tendrían realmente un impacto social notorio.

El 27 y 28 de febrero de 1989, apenas unos días después del anuncio que el gobierno hiciera del *Gran Viraje*, y concomitante a la firma de la carta de intención con el *Fondo Monetario Internacional*, explotó una protesta social en las ciudades más importantes del país en respuesta a la disminución de la calidad de vida, pero en concreto, como reacción ante el aumento del pasaje del transporte colectivo, que fue el efecto directo del aumento de precio de la gasolina en un 100% (precisamente, el octavo punto de la carta de intención). La revuelta surgió dondequiera que los pasajeros que intentaban trasladarse a sus sitios de trabajo (o de estudio, dado que hubo una importante presencia estudiantil durante esas jornadas) se encontraban con que los transportistas estaban cobrando un 300% adicional al precio normal del servicio⁷⁵. Así, de Guaremas pasó a Caracas, Los Teques, Maracay, Valencia, La Guaira, Catia La Mar, Maiquetía, Macuto, Naiguatá del Litoral Central, Mérida, San Cristóbal, Barcelona, Puerto La Cruz, Barquisimeto, Carora, Acarigua, Maracaibo y Ciudad Guayana. A esta revuelta crónica y sorpresiva se le llamó *Caracazo*⁷⁶.

Bien pronto, estudiantes y pasajeros empezaron a cantar consignas contra el *paquetazo* del *Fondo Monetario Internacional*, y las piedras e insultos afectaban tanto a los transportadores como a los policías, que poco o nada pudieron hacer para contener el clamor popular. En la medida que también había desabastecimiento de productos básicos, buena parte de la población aprovechó la algarabía para acudir a los centros de abastos y saquearlos. Comoquiera que los funcionarios de la Policía Metropolitana de Caracas llevaban casi dos meses sin cobrar su sueldo, fue común que algunos policías se unieran a la población para ayudar a que los saqueos se hicieran “ordenadamente”⁷⁷.

Ante la insostenibilidad de la situación, el gobierno anunció por la cadena televisiva nacional la expedición del *Decreto 49* el 28 de febrero, mediante el cual se suspendían provisionalmente los derechos consagrados en los numerales 1, 2, 6 y 10 del artículo 60 y en los artículos 62, 64, 66, 71 y 115 de la *Constitución Política* de 1961⁷⁸, es decir, la

⁷⁴ LÓPEZ MAYA & LANDER, *Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela*, *op. cit.*, pág. 238.

⁷⁵ Con el aumento del 100% del precio de la gasolina, el gobierno autorizó a los transportadores que aumentarían hasta un 30% el valor de los pasajes individuales. Pero ante la escasez de alimentos y con el panorama pintado por el propio gobierno en su discurso de austeridad social, los transportadores tomaron la decisión unilateral de aumentar los precios de su servicio a valores que rondaban el 300% del original. VEN., DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *A 18 años de 'El Caracazo'*, *op. cit.*, pág. 21.

⁷⁶ Es importante señalar que no sólo se incrementaron los precios del transporte de pasajeros. El correo y el servicio telefónico también se encarecieron. *Ibid.*, págs. 21 y s.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 22; CONTRERAS NATERA, *Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal*, *op. cit.*, pág. 117.

⁷⁸ *Constitución venezolana de 1961*, en *Gaceta Oficial*, núm. 662 extraordinario, de 23 de enero de 1961.

libertad individual, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión, el derecho a la manifestación pacífica y el derecho de reunión⁷⁹.



Img. 2: El Decreto 49 de 1989 estableció el estado excepcional en Venezuela. Fue el instrumento jurídico que se utilizó para justificar la excesiva represión a la revuelta social

El Decreto 49 de 1989 acudía al eufemismo de la supuesta defensa de los valores democráticos y de los derechos fundamentales, pero incurría en la contradicción de suspenderlos. Era el mismo mecanismo retórico usado por los dictadores latinoamericanos como justificante para la perpetración de los golpes de Estado, como PINOCHET en 1973⁸⁰. Mencionaba este Decreto:

“Que en el curso de las últimas horas se han producido en Caracas y en otras ciudades del país una serie de hechos que configuran graves alteraciones del orden público y han ocasionado zozobra en la colectividad; [...] Que la tensión social generada por la crisis que viene confrontando el país ha servido para propiciar estallidos de violencia, actos de vandalismo y atentados contra la seguridad personal de los venezolanos, con la pérdida de vidas y de cuantiosos bienes que agravan aún más la situación económica del país; [...] Que es deber ineludible del Gobierno Nacional velar porque los ciudadanos disfruten a plenitud los derechos que les garantizan la Constitución y las leyes en condiciones de tranquilidad y de paz; [...] Decreta: Artículo 1°. Se suspenden en todo el territorio nacional las garantías establecidas en los ordinales 1°, 2°, 6° y 10° del artículo 60 y en los artículos 62, 64, 66, 71 y 115 de la Constitución”⁸¹.

Con la suspensión de los derechos fundamentales de los venezolanos a lo largo y ancho del territorio, se implementó también el toque de queda de las seis de la mañana

⁷⁹ REP. BOLIV. DE VENEZUELA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *A 18 años de 'El Caracas'*, op. cit., pág. 28.

⁸⁰ LLINÁS ALFARO, *Anti-constitucionalismo y dictadura soberana*, op. cit., págs. 199-249.

⁸¹ Decreto 49, en *Gaceta Oficial*, núm. 34.168, de 28 de febrero de 1989.

a las seis de la tarde, que facilitó la realización de muchos allanamientos y la muerte de al menos 276 personas reconocidas por el Estado. La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* declaró al respecto lo siguiente⁸²:

“Tomar nota, igualmente, del reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado de Venezuela, y declara, conforme a los términos de dicho reconocimiento, que el Estado violó, en perjuicio de las personas citadas en el párrafo 1 de esta sentencia, y en los términos establecidos en el mismo, los derechos protegidos por los artículos 4.1, 5, 7, 8.1, 25.1 y 25.2.a., 27.3, en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”

Según fuentes extraoficiales, los muertos del gobierno de PÉREZ fueron al menos 500, e incluso más, entre adultos y menores de edad que habrían desobedecido los horarios del toque de queda.



Img. 3-4: El descontento popular los días 27 y 28 de febrero de 1989, durante el denominado *Caracazo*, consecuencia de la implementación de las medidas *sugeridas* por el Fondo Monetario Internacional. Se evidencian los disturbios callejeros (izq) y el ataque a los buses y transportes (der) debido al incremento de los pasajes, causados a su vez por el incremento de la gasolina⁸³

PÉREZ había regresado a la presidencia con la imagen de un gobernante eficiente. En su primer período presidencial (1974-1979) Venezuela aprovechó el embargo impuesto por la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* a las naciones occidentales que apoyaron a Israel en la *Guerra del Yom Kipur* de 1973, y los petrodólares entraron al país suramericano ocasionando en un principio grandes bonanzas sociales y un ensanchamiento de la economía. No obstante, en 1989, cuando decidió acatar las *recomendaciones* del *Fondo Monetario Internacional* prácticamente a espaldas de su partido político y de los demás miembros del Congreso, al actuar en contravía de las expectativas so-

⁸² Ver CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso del Caracazo vs Venezuela*, Sentencia de 11 de noviembre de 1999 (fondo), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_58_esp.pdf (25.06.2015). Ver también del mismo organismo la sentencia de 29 de agosto de 2002 (reparaciones y costas), en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf (25.06.2015).

⁸³ Imágenes de prensa, febrero de 1989.

ciales que lo llevaron a la presidencia, al permitir la terrible represión de los hechos del *Caracazo* y al facilitar transacciones financieras delictuosas con fondos reservados del Ministerio del Interior, empezó a perder apoyo en el Congreso y demostró no tener autoridad moral para gobernar⁸⁴.

El descontento popular con las medidas de ajuste estructural que habían sido impuestas por el *Fondo Monetario Internacional*, y con la respuesta represiva del Estado frente a las manifestaciones populares del *Caracazo*, propició que para noviembre de 1992 CARLOS ANDRÉS PÉREZ fuera objeto de dos intentos –fallidos– de golpe de Estado, que contaron con el apoyo de gran parte de la población⁸⁵. El primero fue el 3 de febrero de ese año, y fue protagonizado por un grupo de militares que hacían parte del *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200*, dirigidos por el teniente coronel HUGO CHÁVEZ FRÍAS (1954-2013). El segundo fue el 27 de noviembre, en el que participaron tanto civiles como militares, y fue dirigido, entre otros, por HERNÁN GRÜBER ORDEMÁN⁸⁶.

La acusación de corrupción contra PÉREZ fue por la apropiación indebida de unos 250 millones de bolívares de una partida secreta correspondiente a los fondos otorgados por Ley al Ministerio del Interior, y fue tramitada con ocasión de la acusación pública (soportada documentalmente) que hicieran los comentaristas políticos JOSÉ VICENTE RANGEL y ANDRÉS GALDO. La Fiscalía General de la República encontró mérito en esta acusación y le dio el respectivo trámite ante la Corte Suprema de Justicia, que a su vez encontró mérito para investigar al presidente. De conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 150 y el numeral 1° del artículo 215 de la *Constitución* venezolana de 1961⁸⁷, el Senado ordenó la suspensión de las funciones constitucionales y legales de PÉREZ el 20 de agosto de 1993, y finalmente lo destituyó de su cargo como Jefe de Estado el 31 de agosto⁸⁸.

Desde el punto de vista macroeconómico, las medidas de ajuste no fueron exitosas tampoco en Venezuela. Los autores mencionan que al principio, entre 1990 y 1992,

⁸⁴ Ver a PÉREZ LIÑAN, *¿Juicio político o golpe legislativo?* *op. cit.*, págs. 68 y s.

⁸⁵ PÉREZ LIÑAN, *¿Juicio político o golpe legislativo?* *op. cit.*, pág. 69.

⁸⁶ PÉREZ LIÑAN, *¿Juicio político o golpe legislativo?* *op. cit.*, pág. 69; REP. BOLIV. DE VENEZUELA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *A 18 años de 'El Caracazo'*, *op. cit.*, pág. 28.

⁸⁷ Menciona esa carta política en el citado art. 150 que corresponde al Senado “autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones”. Igualmente, según el art. 215, corresponde a la Corte Suprema de Justicia “declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva”; *Constitución* venezolana de 1961, *op. cit.*

⁸⁸ Ver a PÉREZ LIÑAN, *¿Juicio político o golpe legislativo?* *op. cit.*, pág. 69.

hubo un significativo avance en lo que toca a la reducción del déficit (incluso, en 1990 y 1991 hubo superávit fiscal del 4,08% y del 2,38%, respectivamente), comenzaron a recuperarse las reservas internacionales y hubo un crecimiento de la economía del 9,73% en 1991. No obstante, luego se presentó un retroceso en todos estos logros: la inflación se tornó incontrolable y alcanzó niveles entre el 30 y el 40% entre 1990 y 1992; el gasto fiscal se hace nuevamente deficitario y las reservas internacionales vuelven a disminuir en cifras alarmantes⁸⁹.

D) LA IMPLEMENTACIÓN EN ARGENTINA

Las reformas estructurales en Argentina empezaron a implementarse durante la dictadura militar que inició en marzo de 1976, es decir, casi una década antes del surgimiento de la crisis de la deuda externa. La finalidad de las reformas iniciadas por la dictadura era terminar con las políticas redistributivas asociadas con el peronismo (1945-1955 y 1973-1974), esto es, aquellas en donde el proceso de industrialización se basaba en el modelo de la sustitución de importaciones, mediante el incremento de los salarios para incrementar al mismo tiempo el consumo interno, y donde se redistribuía la riqueza social a través del aumento sostenido del gasto público, orientado a los sectores de la vivienda, la salud y la educación⁹⁰. El final de la dictadura, en 1983, supuso el abandono parcial de los planes de reestructuración, hasta que, debido a las presiones de los prestamistas multinacionales y de las *Instituciones Financieras Internacionales*, en 1985 el gobierno radical de RAÚL ALFONSÍN optó por la privatización de algunas empresas estatales, e instauró algunas políticas de desregulación y de apertura a la inversión extranjera⁹¹.

Ahora bien, en 1987 el gobierno, a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, presentó un plan que estaba a medio camino entre el estatismo y los requerimientos de las *Instituciones Financieras Internacionales*, que consistía en privatizar gran parte de la empresa nacional de teléfonos y de la aerolínea estatal, así como garantizar la participación del sector privado en la exploración y la explotación del petróleo. Se dice que tal plan estaba a medio camino porque permitía la entrada de particulares en negocios que tradicionalmente eran propiedad del Estado, pero no permitía que el Estado perdiera el control de tales actividades⁹². Como era de prever este plan fracasó con estruendo, pues mientras las *Instituciones Financieras Internacionales* y los acreedores internacionales esperaban la implementación de medidas más ortodoxas respecto de la

⁸⁹ LANDER, *Neoliberalismo, Sociedad Civil y Democracia*, *op. cit.*, pág. 112.

⁹⁰ HERNÁN FAIR, "El proceso de reformas estructurales en Argentina, Un análisis del primer gobierno de Menem", en *Oikos, Revista de la Escuela de Administración y Economía*, año 12, núm. 25, Santiago de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez, 2008, págs. 35-49, 36.

⁹¹ FAIR, *El proceso de reformas estructurales en Argentina*, *op. cit.*, pág. 38.

⁹² FAIR, *El proceso de reformas estructurales en Argentina*, *op. cit.*, pág. 38.

desregulación y la apertura, los sectores de izquierda y parte de las Fuerzas Armadas consideraban al plan como una cesión de la soberanía nacional⁹³. El asunto redundó en que, para junio de 1989, y como consecuencia de políticas apresuradas relativas a la desregulación de la tasa de cambio y al desabastecimiento del mercado interno (generado por el sabotaje económico de algunos empresarios del sector financiero internacional radicados en el país, en el contexto de lo que se llamó *Golpe de Mercado*⁹⁴), la inflación era del 114,5% y los supermercados eran objeto de saqueo por la inclemente situación económica⁹⁵.

Así pues, CARLOS SAÚL MENEM llegó por primera vez a la presidencia en Argentina después de una campaña política en la que acudió al populismo ideológico del peronismo, al cual pertenecía, para solucionar la evidente crisis económica que era consecuencia de las tibias políticas macroeconómicas asumidas durante el gobierno de ALFONSÍN. Se presuponía pues, que el papel del Estado en la economía durante su gobierno habría de ser igual, o parecido, al que el peronismo implementó décadas atrás. No obstante, debido a las presiones de los prestamistas multinacionales y a la agobiante crisis fiscal por la que atravesaba el país debido a la deuda pública, el gobierno abandonó las tesis económicas estructuralistas del peronismo y acudió, cada vez más, a la ortodoxia del *Consenso de Washington*.

A diferencia de Venezuela, el primer gobierno de MENEM no contó con el rechazo que sí tuvo el segundo de CARLOS ANDRÉS PÉREZ, pues las graves condiciones macroeconómicas de la nación austral, y particularmente el miedo generalizado a la hiperinflación, le facilitó al mandatario la imposición de sus reformas estructurales con la anuencia de buena parte de la población. Inclusive, algunos explican que las decisiones que en otras latitudes eran el objeto del vapuleo colectivo por su negativo impacto en términos de derechos sociales, como la venta del patrimonio público a manos privadas o las reestructuraciones de las entidades estatales, en Argentina fueron recibidas con estoicidad por parte de la comunidad. Frente a las privatizaciones, por ejemplo, la gente veía en los organismos del Estado el reflejo del clientelismo político y de la corrupción administrativa; los sindicatos resistieron poco al embate privatizador porque los procesos de privatización tuvieron, en un principio, financiamiento externo, lo que simplificó las cosas en términos presupuestales y redujo la magnitud del impacto social⁹⁶.

Tal gobernabilidad, producto del pragmatismo del gobierno (en el sentido de su plena identificación y consecuente acomodamiento a los factores reales de poder, re-

⁹³ FAIR, *El proceso de reformas estructurales en Argentina*, op. cit., pág. 39.

⁹⁴ Ver a JULIO C. GAMBINA, “Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”, en SAIDER, *El ajuste estructural en América Latina*, op. cit., págs. 187-230, 189.

⁹⁵ FAIR, *El proceso de reformas estructurales en Argentina*, op. cit., pág. 40.

⁹⁶ SARAVIA, *Procesos de Privatización en Argentina y Brasil*, op. cit., págs. 2 y 20.

presentados en el sector financiero), legitimó a MENEM, o eso creyó él, para gobernar al mejor estilo del peronismo –mediante decretos– pero olvidando el sustrato desarrollista de los gobiernos previos a la dictadura que empezó en 1976. En Argentina el término *decretaço* tuvo en el inicio de la década de 1990 la misma connotación que tuvo en Venezuela la expresión *paquetaço*, pues ambos hacen referencia a la implementación de las medidas originales del consenso, con la característica adicional de que su imposición se hizo efectiva mediante Decretos delegados o autorizados por el Congreso argentino, todo ello producto del diseño jurídico e institucional del juspublicista y exministro de obras públicas ROBERTO JOSÉ DROMI (*1945), quien hizo famosa la expresión “nada de lo que deba ser estatal quedará en manos del Estado”. Muchos de estos decretos se fundamentaron en las *leyes de emergencia 23.696 y 23.697*, y de la *ley de consolidación de deudas del Estado 23.982*⁹⁷.

La primera de las leyes mencionadas determinaba en su ámbito de aplicación la afectación de, virtualmente, casi todas las entidades u organismos del Estado, y en todos sus niveles:

“Art. 1º. Declárase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Esta ley es aplicable a todos los organismos mencionados en este artículo, aún cuando sus estatutos o cartas orgánicas o leyes especiales requieran una inclusión expresa para su aplicación. El régimen de la presente ley será aplicable a aquellos entes en los que el Estado Nacional se encuentre asociado a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo. Este estado de emergencia no podrá exceder de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

⁹⁷ *Ley de emergencia 23.696*, en *Boletín Oficial*, núm. 26.702, de 23 de agosto de 1989; *Ley de emergencia 23.697*, en *Boletín Oficial*, núm. 26.725, de 25 de septiembre de 1989; *Ley 23.982*, en *Boletín Oficial*, núm. 27.204, de 23 de agosto de 1991. Ver también, sobre todo lo anterior, a SARAVIA, *Procesos de privatización en Argentina y Brasil*, op. cit.; DELIA FERREIRA RUBIO y MATTEO GORETTI, “Cuando el presidente gobierna solo, Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, en revista *Desarrollo Económico*, vol 36, núm. 141, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1996, pág. 443. Una interpretación contraria, que sostiene que en Argentina sí hubo una participación activa del Legislador formal en la configuración de las reformas estructurales, podemos verla en KENT EATON, *Politicians and economic reform in new democracies, Argentina and the Philippines in the 1990s*, Pennsylvania, State University Press, 2002, págs. 22-28.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogarlo por una sola vez y por igual término.”

De igual manera, autorizaba (art. 2º) al poder ejecutivo a disponer, por un plazo de 180 días, prorrogables por una sola vez, la intervención de cualquier tipo de ente, empresa y sociedad, indistintamente de su régimen jurídico, cuya propiedad sea exclusiva del Estado, salvo las universidades oficiales nacionales. Al fin, lo que muestran estas normas es que en Argentina las autoridades tenían la urgencia de llevar a cabo su plan de privatizaciones con la celeridad necesaria para evitar que la oposición política tuviera el tiempo de resistir de forma efectiva. Esta determinación se demuestra con el hecho de que a partir de 1989 se privatizaron, sólo en el nivel nacional, empresas petroquímicas (*Petroquímica Bahía Blanca*), centrales eléctricas e hidroeléctricas, *Aerolíneas Argentinas*, *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (ENTEL), etc. Al mismo tiempo, en el nivel subnacional se privatizaron empresas que prestaban servicios de electricidad, agua y saneamiento básico, transportes, bancos y seguros, etc.⁹⁸

Esta ola masiva de privatizaciones también debe entenderse bajo el contexto de la implementación del denominado *Plan de Convertibilidad*, que consistió en una paridad cambiaria entre la moneda nacional y el dólar. El problema de esta política consistió, obviamente, en las abismales diferencias entre las economías de Argentina y de Estados Unidos, que hacían ficticia tal paridad. Para solucionar el asunto, el gobierno de MÉNEM optó por incentivar el ingreso de capitales externos, y el mecanismo apropiado fue la apertura económica, la desregulación comercial y financiera, la flexibilización laboral y, con todo ello, la privatización⁹⁹.

En total, el Estado en su conjunto obtuvo por la venta de su patrimonio poco más de 18 millones de dólares¹⁰⁰. Los compradores fueron inversionistas estadounidenses (47,2%), españoles (11,30%), chilenos (8,4%), italianos (8,4%), británicos (7,7%), franceses (7,5%), entre otros (6,8%)¹⁰¹. Por otro lado, la compra del patrimonio público era buen negocio para el capital extranjero por varias razones: primero, por la rapidez con la que accedió al mercado interno de servicios; segundo, porque en los procedimientos de venta, el incentivo que utilizó el gobierno para obtener mayores ofertas fue garantizar la mayor rentabilidad mediante la desregulación de las tarifas que se cobrarían al usuario; tercero, porque en efecto, como consecuencia de la desregulación se

⁹⁸ Ver a GAMBINA, *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)*, op. cit., pág. 211; PATRICIO VICENTE CAPURRO, “El Consenso de Washington en América Latina, Políticas de ajuste de corte neoliberal expresados en el proceso privatizador de Argentina y Brasil (1989-1992), Éxitos y fracasos en las estrategias decretistas de Menem y Collor de Mello”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 4, Buenos Aires, 2008, <http://www.revicienciapolitica.com.ar/num4art9.php> (25.06.2015).

⁹⁹ FAIR, *El proceso de reformas estructurales en Argentina*, op. cit., pág. 42.

¹⁰⁰ GAMBINA, *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)*, op. cit., pág. 211.

¹⁰¹ GAMBINA, *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)*, op. cit., pág. 213.

presentó un fuerte incremento de los precios finales de los servicios; cuarto, porque las mejoras introducidas en los servicios fueron financiados por los consumidores (por la vía de las tarifas), quitándole cualquier clase de riesgo a las empresas. Tal fue el caso de los servicios de agua, saneamiento, gas y telecomunicaciones¹⁰².

Ahora bien, ni el favorecimiento desmedido al capital transnacional a través de la desregulación, ni la reducción del gasto público, ni el aumento regresivo de los impuestos al consumo, lograron que el superávit (que efectivamente se presentó, debido a la disminución de los gastos de funcionamiento que supuso el traslado de la propiedad del Estado a manos particulares) alcanzara para abonar la deuda externa¹⁰³.

E) CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Como se puede ver, los niveles de crecimiento de la deuda externa no bajaron. En un contexto en el cual la principal pretensión de la banca multilateral, del *Fondo Monetario Internacional* y del *Banco Mundial* era garantizar el pago de la deuda, poco o nada podía importar que *a posteriori* las naciones endeudadas renovaran sus empréstitos, siempre y cuando mantuvieran una política económica ajustada a los designios del Consenso. La deuda externa total de América Latina pasó, de 453.300 millones de dólares en 1991 a 629.054 millones de dólares en 1996. En el cuadro número 2 se detalla el crecimiento sostenido de la deuda en cuatro naciones latinoamericanas¹⁰⁴.

La conclusión preliminar, al menos desde el punto de vista de la población, es que hubo en América Latina tanto un cansancio social como una pérdida de la confianza en la capacidad del *Consenso de Washington* para solucionar los problemas estructurales, y en los dirigentes locales que quisieron implementarlo para superar la crisis. El crecimiento de la deuda pública en los países mencionados en el cuadro 2 evidencia que las reformas estructurales de primera generación no estabilizaron los niveles de deuda¹⁰⁵, ni garantizaron una mayor igualdad en términos materiales (todo lo cual hace parte del círculo virtuoso del modelo del Consenso). Si bien Venezuela fue el único país que disminuyó su nivel de endeudamiento, es necesario resaltar, con lo dicho páginas arriba, que sus niveles de desigualdad y el consecuente descontento social fueron el gatillo que desembocó en un régimen político que ha privilegiado el desarrollo de los derechos sociales, y que se estructura todavía hoy (2015) alrededor de la crítica al *Consenso de Washington*. También es importante insistir en el hecho de que ni Estados Uni-

¹⁰² GAMBINA, *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)*, op. cit., pág. 214.

¹⁰³ FAIR, *El proceso de reformas estructurales en Argentina*, op. cit., pág. 42.

¹⁰⁴ CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1997.

¹⁰⁵ En el mismo sentido, y bajo la perspectiva del impacto del Consenso de Washington en los derechos humanos, ver a MARQUARDT, *Derechos humanos y fundamentales, Una historia del derecho*, op. cit., pág. 227.

dos ni los Estados europeos aplicaron internamente las políticas del *Consenso*, de lo cual queda absolutamente claro que para esos países de lo que se trató fue, si se permite el coloquialismo, de predicar pero no de aplicar¹⁰⁶.

DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA (MILLONES DE DÓLARES)						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
América Latina y el Caribe	453.300	469.327	523.932	556.977	60.800	629.054
Argentina	58.413	59.123	70.600	79.455	89.719	99.077
Colombia	17.335	17.277	18.942	21.954	25.050	29.202
Brasil	123.910	135.949	145.726	148.295	159.300	178.100
Venezuela	36.000	38.447	40.836	41.160	38.460	35.277

Cuadro 2¹⁰⁷

4. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL DERECHO SOCIAL COLOMBIANO

A) UNA BREVE INTRODUCCIÓN COMPARATIVA: EL PROBLEMA DE LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

La flexibilidad laboral consiste en la adaptación de las normas de carácter laboral a las realidades económicas¹⁰⁸. Es importante mencionar que la idea de la flexibilización surge unas dos décadas antes que el *Consenso de Washington*, pero es a partir de la implementación del famoso decálogo en América Latina¹⁰⁹ que en algunos países de la región se empieza a cambiar paulatinamente las instituciones jurídicas del derecho del trabajo para acomodar las relaciones sociales de producción al mercado global, en la medida en que la flexibilización laboral es una forma específica de desregulación.

¹⁰⁶ Ver a WILLIAMSON, *What Washington means by Policy Reform*, *op. cit.*,

¹⁰⁷ Fuente: CEPAL, 1997, *op. cit.*, con base en información oficial consolidada. Es importante insistir que si bien durante la década de 1980 fueron los países de América Latina los que presentaban mayores niveles de endeudamiento, posteriormente la deuda pública era mucho más grande en los países del núcleo industrial (en términos porcentuales). Para lo primero, ver a MIGUEL TEUBAL, *Crisis y deuda externa, América Latina en la encrucijada*, *op. cit.*, pág. 25, y a GUARNIZO USECHE *et al.*, *Sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina*, *op. cit.*, pág. 32. Para lo segundo, ver a BERND MARQUARDT, *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, *op. cit.*, págs. 552 y ss.

¹⁰⁸ CARMEN AÑEZ HERNÁNDEZ, “Neoliberalismo y flexibilización de las relaciones laborales en América Latina”, en revista *Multiciencias*, vol 9, núm. 2, Maracaibo, Universidad de Zulia, 2009, págs. 195-202, 199.

¹⁰⁹ Ver a PAULINA IRMA CHÁVEZ RAMÍREZ, “Flexibilidad en el mercado laboral, Orígenes y concepto”, en *Aportes, Revista de la Facultad de Economía BUA*, año VI, núm. 17, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2001, págs. 57-74, 57 y s.

Ahora bien, no todas las reformas laborales en América Latina se orientaron hacia la flexibilización. Debe tenerse en cuenta que hubo una gran presión por los sindicatos norteamericanos para evitar la práctica del *dumping social* en los tratados de libre comercio suscritos con los EE.UU.¹¹⁰, de forma que para suscribir tales acuerdos, los países que entraban a competir comercialmente debían garantizar la eficacia de las normas laborales proteccionistas. También debe considerarse que desde 1998 hasta la actualidad, varios países latinoamericanos han girado ideológicamente hacia la izquierda democrática, por criticar el *Consenso de Washington* y las reformas estructurales¹¹¹.

La idea subyacente en el concepto de flexibilidad supone, por un lado, la oposición a un sistema *rígido* de mercado laboral —compuesto tanto por la organización social del trabajo bajo el *fordismo* como por la legislación garantista— y por el otro, un círculo virtuoso que se estructura alrededor del incremento de la eficiencia en la productividad empresarial, que genera más recursos para así crear más empleo¹¹².

Esta forma de pensar es apoyada por los economistas adscritos a las *Instituciones Financieras Internacionales*, así como también por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE)¹¹³. Según se afirma, cuando el mercado laboral está excesivamente regulado, es decir, cuando se es proteccionista respecto del trabajador frente a asuntos como el salario mínimo, las horas máximas de trabajo, la seguridad social, la estabilidad y las restricciones del despido, en la realidad se está incrementando el costo del trabajo en el sector formal y aumentando la demanda de trabajo en el sector informal. Esto quiere decir que entre más y mejores sean las condiciones económicas del trabajador en su vinculación laboral, menor es el incentivo del empleador para contratar más empleados en las mismas condiciones, pues le resulta oneroso. En el imaginario neoclásico, esta circunstancia redundaría necesariamente en la pauperización del trabajo, pues se incrementa al mismo tiempo la demanda de trabajo en el sector informal¹¹⁴. En sentido contrario, si el empleador puede usar el dinero con que pagaba un solo trabajador para pagar el salario de dos o más empleados, se disminuyen los costos laborales pues no aumentan los costos de la nómina.

El *Banco Interamericano de Desarrollo* menciona que en América Latina, el “extraordinario” proceso de reformas estructurales no fue acompañado de reformas laborales de la misma magnitud, y que la legislación laboral disminuye la eficiencia empresarial en

¹¹⁰ *Dumping social* es el abaratamiento artificial de los precios del otro país suscribiente, que es consecuencia de la pauperización laboral y que resulta en una competencia desventajosa.

¹¹¹ Ver a GRACIELA BENSUSÁN, *La efectividad de la legislación laboral en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales-Organización Internacional del Trabajo, 2007, pág. 13; MARQUARDT, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina*, tomo 2, *op. cit.*, pág. 239.

¹¹² CHÁVEZ RAMÍREZ, *Flexibilidad en el mercado laboral*, *op. cit.*, págs. 64 a 66.

¹¹³ CHÁVEZ RAMÍREZ, *Flexibilidad en el mercado laboral*, *op. cit.*, pág. 67.

¹¹⁴ CHÁVEZ RAMÍREZ, *Flexibilidad en el mercado laboral*, *op. cit.*, pág. 67.

términos de la acumulación de capital, puesto que los pilares del derecho social (la estabilidad laboral y la protección al trabajador) estorban grandemente el libre desarrollo del mercado de trabajo:

“Ello no se debe a que las instituciones y códigos laborales sean los apropiados dado el nuevo contexto económico. Aunque no existe consenso acerca de qué constituye un buen código laboral, cabe argumentar que las regulaciones e instituciones del mercado laboral deberían garantizar tanto la eficiencia productiva como una adecuada protección al trabajador. [...] Argumentamos que los códigos laborales vigentes son altamente rígidos y distorsionantes y pueden resultar en grandes pérdidas de eficiencia. Además, la misma rigidez de la legislación genera incentivos por parte de las empresas a evadirla para minimizar costos, lo que reduce en gran manera la protección que de facto garantiza la ley. En la mayoría de países de la región, la legislación laboral está configurada de acuerdo a dos pilares básicos: la estabilidad laboral y la protección al trabajador como parte más débil en las relaciones laborales. Como consecuencia de uno y otro principio la legislación laboral vigente se caracteriza por un alto de rigidez, es decir regula un buen número de aspectos, tales como formulas (*sic*) permisibles de contratación, pagos por cesantía, jornadas laborales, sobrecargos por días festivos, jornadas nocturnas u horas extraordinarias que en principio podrían ser libremente negociadas entre trabajadores y empresas como parte del contrato laboral”¹¹⁵.

En fin, las reformas inspiradas en la premisa de la desregulación del *Consenso de Washington* se manifestaron, a veces, en forma de flexibilización. Y esta flexibilidad afectaba siempre el principio de estabilidad en el derecho laboral individual. La consecuencia práctica de esto fue la consagración de diversos tipos contractuales además del clásico contrato de trabajo a término indefinido o indeterminado, que permitían la vinculación subordinada temporalmente, de conformidad con las necesidades del empleador, o simplemente durante un término fijo, todo con el ánimo de reducir los costos laborales.

En general, puede decirse que fueron siete los aspectos del derecho laboral vinculados al principio de estabilidad que resultaron damnificados con las reformas introducidas paulatinamente en América Latina desde 1990: primero, creación de modalidades de contratación temporal; segundo, extensión del período de prueba; tercero, ampliación de las causas de despido; cuarto, implementación de un nuevo régimen de indemnizaciones por despido (lo que incluye el régimen de cesantías); quinto, modificación del monto de las indemnizaciones por la terminación de un vínculo laboral; sexto,

¹¹⁵ EDUARDO LORA & CARMEN PAGÉS, *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-343.pdf> (25.06.2015); CHÁVEZ RAMÍREZ, *Flexibilidad en el mercado laboral*, op. cit., pág. 67.

flexibilidad horaria y séptimo, exenciones a la legislación laboral relacionadas con las pequeñas y medianas empresas¹¹⁶.

En Argentina, por ejemplo, en medio de la ola privatizadora y de las reformas de primera generación, se sancionó en 1991 la *Ley 24.013*, que modificaba la *Ley* peronista (y, por tanto, rígida) *del Contrato de Trabajo* de 1974¹¹⁷, y que obedecía al discurso gubernamental de la promoción y regularización del empleo¹¹⁸, pero que en la práctica institucionalizó los denominados “contratos basura”, es decir, aquellos que prescindían tanto del elemento de la estabilidad como el de la indemnización en caso de despidos, y establecían como regla general los contratos a término fijo bajo modalidades de pasantías o con pruebas de aprendizaje¹¹⁹.

En Brasil, las reformas flexibilizadoras se manifestaron en el diseño de un sistema de mercado laboral que facilitara la negociación de las condiciones individuales de trabajo al margen de lo señalado por la legislación, que seguía siendo rígida. Fue así que se establecieron los contratos a término fijo, los de aprendizaje y aquellos con periodo de prueba, así como el aumento salarial con base en los niveles de productividad¹²⁰.

En Venezuela pasó lo contrario. Las consecuencias sociales y políticas del *Gran Viraje* y del *Caracazo* generaron una reacción social que derivó en la implementación de una normativa jurídica laboral completamente contradictoria con la lógica flexibilizadora del *Consenso de Washington*, y que compendió en 665 artículos casi toda la legisla-

¹¹⁶ LORA & PAGÉS, *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, op. cit., pág. 14. Igualmente, podría añadirse que la reinterpretación del elemento de la subordinación y la consagración del salario integral son aspectos adicionales que resultaron afectados con la flexibilización laboral.

¹¹⁷ *Ley 20.744* de 1974, en *Boletín Oficial*, núm. 23.003, de 27 de septiembre de 1974; *Ley 24.013* de 1991, en *Boletín Oficial*, núm. 27.286, de 17 de diciembre de 1991.

¹¹⁸ El art. 2º, literal a) de esa legislación dispone que es uno de sus objetivos “promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de programas y medidas específicas de fomento del empleo”; *Ley 23.982* de 1991, en *Boletín Oficial*, núm. 27.204, de 23 de agosto de 1991.

¹¹⁹ Es importante resaltar que esta legislación fue derogada posteriormente por la *Ley 25.013* de 1998, que promueve el empleo estable, en *Boletín Oficial*, núm. 28.987, de 24 de septiembre de 1998. Ver a MARÍA LUZ VEGA RUIZ (Ed.), *La reforma laboral en América Latina, 15 años después, Un análisis comparado*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2005, pág. 27. Ver también, sobre la evolución de la flexibilización laboral en Argentina, a AGUSTÍN SALVIA *et al.*, “Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)”, en JAVIER LINDENBOIM (Eds.), *Cuaderno del Ceped*, núm. 4, *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*, parte 1, *Reflexiones y diagnóstico*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2000, págs. 135 y ss.

¹²⁰ MANUEL ALEJANDRO IBARRA CISNEROS, “Los procesos de flexibilidad laboral en América Latina, Experiencias y resultados”, en *Revista Comercio Exterior*, vol 56, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 2006, págs. 458-467, 461. Ver también, en ese sentido, a VEGA RUIZ, *La Reforma Laboral en América Latina*, op. cit., págs. 23, 27, 29 y 37.

ción existente (incluyendo las normas del nivel reglamentario) desde 1936 en un altísimo nivel de dispersión¹²¹. Así, se promulgó en 1991 la *Ley Orgánica del Trabajo*¹²², que entre otras cosas consagraba la retroactividad del cálculo en las prestaciones por antigüedad y cesantías (art. 108), la presunción del término indefinido del contrato de trabajo cuando no constaba lo contrario de forma clara (art. 73), el máximo de 44 horas laborales semanales (art. 95) y la estabilidad reforzada para trabajadores que no desempeñasen actividades de dirección que tuviesen más de tres meses vinculados con el mismo patrono (art. 112).

Toda esta normatividad fue modificada en 1997 mediante la *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo* con el objeto de reducir las rigideces en el tema específico del salario y aumentar así la generación de empleo, para lo cual facilitó al empleador el despido injustificado y “racionalizó” las indemnizaciones a que había lugar a la finalización del contrato de trabajo¹²³. Es de advertir que ésta y otras reformas reconciliadas con el *Consenso de Washington* (como la liquidación, en 1998, del *Instituto Venezolano de Seguros Sociales*) fueron derogadas a partir de 1999 con ocasión de la promulgación de la nueva *Constitución Política*¹²⁴, que en su artículo 92 dispuso el derecho de las trabajadoras y trabajadores a “prestaciones sociales que recompensen la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía”. En 2012, el decreto “con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica” número 8.928 establece la *Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras*, que retoma el principio de estabilidad, restringe a cuatro supuestos la posibilidad de contratar empleados a término definido, y reorganiza la estructuración de las relaciones sociales de producción de conformidad con la ideología política imperante en el Estado¹²⁵.

Ahora bien, desde el punto de vista del derecho laboral, las reformas estructurales derivadas del *Consenso de Washington* no solo se manifestaron en estas formas de flexibilidad. De hecho, la reestructuración del aparato estatal que se hizo con el objeto de reducir el gasto, sanear las finanzas públicas y de acceder a nuevos créditos también afectó al derecho social, y de formas muy negativas, en la medida en que a corto plazo

¹²¹ Ver, sobre el asunto a RAFAEL ALFONSO GUZMÁN, “Observaciones de forma sobre la nueva Ley Orgánica del Trabajo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 42, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1991, págs. 92-106.

¹²² *Ley Orgánica del Trabajo* de 1990, en *Gaceta Oficial*, núm. 4.240 extraordinario, de 20 de diciembre de 1990. Hay quienes afirman que, inclusive antes de su reforma flexibilizadora en 1997, esta legislación garantista tenía al menos 17 manifestaciones de flexibilidad. Ver a VEGA RUIZ, *La Reforma Laboral en América Latina*, op. cit., pág. 23.

¹²³ *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo*, en *Gaceta Oficial*, núm. 5.152 extraordinario, de 19 de junio de 1997.

¹²⁴ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* de 1999, en *Gaceta Oficial*, núm. 36.860, de 30 de Diciembre de 1999.

¹²⁵ *Decreto 8.938 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras*, en *Gaceta Oficial*, núm. 6.076 extraordinario, de 7 de mayo de 2012.

generaron desempleo o el desmejoramiento de las condiciones individuales de los empleados al servicio del Estado en todos sus niveles. Acá la flexibilización se manifestó, además, en forma de nóminas paralelas y de contratación de tipo civil, sin prestaciones sociales, en lugar de vinculación laboral, o bien en la supresión de cargos (programas de despido masivos), eliminación de ciertas prestaciones (caso de la prima de antigüedad) y el congelamiento de salarios. Esta es también parte de la plataforma política implícita en el *Consenso*. Todo esto, a su vez, demuestra que tanto el sector público como el sector privado se acercan, por efectos del *Consenso*, a la situación generalizada de reestructuración y de despidos masivos que describiera JEREMY RIFKIN bajo el escatológico título de *El fin del trabajo*¹²⁶.

El próximo relato enfatiza esos temas: primero, cuál es el marco de la flexibilización laboral en Colombia y segundo, cómo el ajuste fiscal adoptado bajo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, tuvo (y tiene todavía hoy) en Colombia efectos tan nefastos para el derecho social. No se trata de un análisis de la regresividad que puede suponer la constitucionalización —en Colombia— del incidente de impacto fiscal (mediante el *Acto Legislativo 03* de 2011¹²⁷) o la implementación de la regla fiscal a través de la *Ley 1.473* de 2011¹²⁸. Como se dirá en su momento, en este documento se asume que las consecuencias del ajuste fiscal constituyen al mismo tiempo el resultado de la flexibilización laboral en el sector público. Por tanto, en lo que sigue no se leerá la historia de todas las medidas del *Consenso* en Colombia, sino sólo de aquellas que hayan tenido un especial impacto en los derechos sociales, particularmente en el derecho al trabajo.

B) LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN COLOMBIA: EL PROLEGÓMENO DE LAS DIFICULTADES SOCIALES

En Colombia las reformas estructurales de primera generación se habían introducido bajo el mismo discurso de modernidad que se evidenció en otros países de América Latina. Un significativo ejemplo de esto es el *documento Conpes* número 2.465-J del 22 de febrero de 1990, titulado “programa de modernización de la economía colombiana”¹²⁹. La diagnosis que hace el *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (Con-

¹²⁶ Ver a JEREMY RIFKIN, *El fin del trabajo, Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, El nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Ed. Paidós, 2010, págs. 65 y ss.

¹²⁷ *Acto Legislativo 03* de 2011, en *Diario Oficial*, núm. 48.117, de 1 de julio de 2011.

¹²⁸ *Ley 1.473* de 2011, en *Diario Oficial*, núm. 48.121, de 5 de junio de 2011. Sobre la regla fiscal y su talante de retaliación contra pronunciamientos garantistas de la vieja Corte Constitucional de CIRO ANGARITA y CARLOS GAVIRIA (entre otros magistrados), puede verse a JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, “La sostenibilidad, la regla fiscal y la falacia, El cancerbero de los derechos sociales”, en revista *Espacio Crítico*, núm. 15, Bogotá, Centro de estudios Espacio crítico, 2011, págs. 125-138.

¹²⁹ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, *Documento Conpes 2465-J*, Bogotá, DNP, 1990.

pes) de las realidades económicas del país partía de las limitaciones del crecimiento económico bajo el modelo de sustitución de importaciones:

“A pesar de sus éxitos, las limitaciones de éste modelo de crecimiento han empezado a ser evidentes desde hace ya varios años. En particular, la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos frente a la competencia externa ha generado distorsiones en los precios relativos y ha conducido a que la producción nacional se aisle de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento acceso a la tecnología moderna, productividad, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores a precios razonables. [...] El pobre desempeño de la productividad en las dos últimas décadas está estrechamente vinculado con la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos, frente a la competencia externa. Debido a esos mecanismos, las unidades productivas ven reducidos los incentivos para propiciar avances tecnológicos que se traduzcan en mayores niveles de eficiencia y en mejoras en la calidad y en la variedad de los productos. Esta situación no sólo afecta directamente el crecimiento de la producción, sino la capacidad de esa producción para contribuir al crecimiento de las exportaciones y a la propia satisfacción de la demanda interna a precios razonables”¹³⁰.

Dado que el programa de modernización de la economía nacional fue propuesto durante los últimos días de la administración de VIRGILIO BARCO VARGAS (1921-1997), fue el gobierno de CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994) el que emprendió las acciones de modernización, acudiendo desde luego a los criterios adoptados por el mencionado programa, que son a la vez la adaptación a la realidad colombiana de los postulados del decálogo de Washington.

Como en el programa de modernización había quedado claro que para superar las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones era necesario llevar a cabo reformas institucionales que, de un lado, permitieran el equilibrio macroeconómico, y del otro, aumentaran el nivel de productividad del país en el marco de la internacionalización de la economía, la parte general del *Plan Nacional de Desarrollo* de GAVIRIA, titulado “la revolución pacífica”, tuvo un capítulo dedicado a “las reformas estructurales”, en el cual se anuncian cambios —o bien se hace propaganda de los ya efectuados por el gobierno desde la posesión de GAVIRIA, como la *Ley 50* de 1990 y las demás leyes de ese año que adoptaron medidas tendientes al ajuste estructural diseñado por Washington— en cuanto al mercado de bienes, el mercado laboral y el mercado de capitales, que implicaban la flexibilización normativa y la desregulación.

Frente al mercado laboral, por ejemplo, se mencionaba que la antigua legislación colombiana (contenida en el *Decreto Ley 2.351* de 1965), pese a haber sido inspirada en

¹³⁰ CNPEC, *Documento Conpes 2465-J*, op. cit., pág. 4, 21

idearios altruistas y con la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores, en la práctica terminaba atentando contra la creación de empleo formal. Se señaló que:

“[A] reducir la flexibilidad en el mercado laboral, elevar los costos e introducir un alto grado de incertidumbre en lo relativo a las obligaciones patronales. Uno de los resultados fue el desarrollo del sector informal, hasta el punto que menos de la tercera parte de la fuerza laboral estaba cobijada completamente por el régimen legal. [...] Es necesario destacar que [...] muchos de las antiguas normas (*sic*) de protección no se inspiraban en consideraciones del mercado de trabajo, sino que hacían parte de un esfuerzo más amplio por redistribuir el ingreso, presentado bajo el ropaje de normas laborales. Estos instrumentos no eran eficaces y, por el contrario, con frecuencia producían resultados adversos en el mercado laboral, en perjuicio de los supuestos beneficiarios y de la economía en su conjunto”¹³¹.

De hecho, el mismo documento destaca que la reforma laboral impulsada con la *Ley 50* de 1990 tenía también por objeto modernizar las relaciones sociales productivas en el país, y como muestra de ello destaca el hecho de que tal legislación hubiese permitido que se “utilicen mecanismos modernos de remuneración, como los bonos y primas, sin que se les considere parte integral del salario”. Adicionalmente –continúa el documento–, enfatiza que la *Ley 50* consagró nuevas conquistas en materia de derecho social colectivo, facilitando la constitución de sindicatos y estableciendo garantías para el ejercicio del derecho a la huelga. Es decir: la pauperización laboral que tanto se combatió durante el siglo XX fue reintroducida en el ordenamiento jurídico colombiano bajo el argumento de incrementar la productividad empresarial (y así el recaudo tributario), con la ampliación de garantías en el derecho colectivo a modo de compensación social o, mejor dicho, al modo de un hipócrita consuelo social. Sobre este tema, el maestro MARCEL SILVA ROMERO es contundente al demostrar que la flexibilización de la *Ley 50* hace completamente imposible la práctica del derecho colectivo:

“Esta ley 50 elimina el proteccionismo en la parte individual del derecho laboral, introduce al máximo la flexibilización y la precariedad pero en la parte colectiva deja vivas las consecuencias del proteccionismo y lo perfecciona [...]. Así las normas regulatorias son inoperantes para la inmensa mayoría de trabajadores reduciendo la posibilidad de sindicalización exclusivamente a los antiguos trabajadores que tuviesen contrato de trabajo a término indefinido que paulatinamente van desapareciendo”¹³².

¹³¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *La revolución pacífica, Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá, DNP, 1991. págs. 5-8.

¹³² MARCEL SILVA ROMERO, *Filijos y reflujos, Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005, pág. 237.

Relacionada con el tema de la flexibilización, no deja de ser ilustradora la entrevista que le realiza el periódico colombiano *El Tiempo* al entonces Ministro de Trabajo y de Seguridad Social, FRANCISCO POSADA DE LA PEÑA, que trae a colación el jurista, antropólogo y poeta JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN con ocasión de los antecedentes de la *Ley 50* de 1990:

“Con la reforma laboral, el tratamiento del paro y el reajuste del salario mínimo por debajo de la inflación, ¿no está el Gobierno dándole mucho palo a los trabajadores? No. En el fondo lo que se les está es protegiendo (*sic*) porque estamos tratando de detener la inflación. Esa es la política económica, que el costo de vida no sobrepase el 22 por ciento en el 91. Al mismo tiempo la reforma va a garantizar la permanencia de los trabajadores en sus cargos. Se han eliminado las talanqueras que estaban propiciando despidos, especialmente para aquellas personas próximas a cumplir los 10 años. De manera que todo lo que se hizo fue teniendo en cuenta el interés de la clase trabajadora (*sic*)”¹³³.

Posteriormente y profundizando la flexibilización iniciada con la *Ley 50* de 1990, a iniciativa del Gobierno colombiano el Congreso expidió la *Ley 789* de 2002¹³⁴ que, entre otras cosas, primero, redujo el monto de las prestaciones sociales e indemnizaciones por despido sin justa causa (arts. 27 y 28); segundo, redujo el monto de los recargos por trabajo nocturno, dominical y festivo (art. 25); tercero, estableció, *contra natura*, que la noche colombiana empieza a las 22:00 horas para efectos laborales (art. 25); y cuarto, redujo los costos para la contratación de aprendices. En síntesis: la *Ley 789* redujo la remuneración por cada hora trabajada y aumentó el tiempo de la jornada laboral, de lo que se deduce que con el dinero ahorrado gracias a estas normas, el empleador podría contratar más trabajadores o pagar más horas diarias sin que ello le represente costos adicionales. Y así se actualizó a Colombia respecto del rezago que tenía en materia de flexibilidad laboral a nivel comparativo¹³⁵.

La exposición de motivos de esta Ley fue redactada basándose en estudios sobre la adaptación del derecho del trabajo al mercado laboral y su impacto en la reducción del desempleo efectuados por la *Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación*. Vinculaba la eliminación de las prestaciones sociales del derecho laboral individual al ahorro de recursos con los cuales los empresarios podrían contratar más personas en condiciones de formalidad, y así crear 160 mil empleos por año (640 mil en cuatro años). Por tanto, la tasa de informalidad también caería. Es llamativa la

¹³³ *El Espectador*, de 30.12.1990, p. 6b, entrevista al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, FRANCISCO POSADA DE LA PEÑA, cit. por JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, *Huelga y Servicio Público en Colombia, Evolución legal y regulación constitucional en 1991*, Bogotá, Rodríguez Quito Eds., 1992, págs. 119 y s.

¹³⁴ *Ley 789* de 2002, en *Diario Oficial*, núm. 45.046, de 27 de diciembre de 2002.

¹³⁵ JAIRO NÚÑEZ, *Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005, pág. 8.

forma en la que concluye la exposición de motivos, sobre todo en lo que toca a los postulados filosóficos basados en fuentes sin recursos:

“De esta forma, el Gobierno más allá de postulados filosóficos o compromisos atractivos basados en fuentes dudosas de recursos, ha escogido el camino de la responsabilidad, al plantearle al Honorable Congreso de la República un escalón adicional en la construcción de un verdadero sistema de protección social”¹³⁶.

Pese a la subestimación, omisión e insulto de la dramática historia del derecho social, la promesa de la creación de empleo era atractiva y la lógica planteamiento tenía sentido, pero después de doce años no hay todavía evidencias claras que demuestren que el aumento de los niveles de ocupación laboral (de empleo) registrado en la época (desde el 2003) se haya dado con ocasión de la Ley de marras, pues los niveles de empleo estaban creciendo antes de la expedición de esta normativa¹³⁷. En la realidad, los efectos de la Ley sobre la generación de empleo fueron apenas marginales, muy inferiores a la expectativa contenida en la exposición de motivos¹³⁸, y se ha podido determinar que hubo sectores económicos que resultaron perjudicados con tal reforma (como el sector comercio)¹³⁹.

Frente a la disminución de las indemnizaciones por despido sin justa causa y al aumento de las jornadas, es importante mencionar que con la expedición de la *Ley 793*

¹³⁶ Ver *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley No. 057 de 2002/Senado por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social*, en *Gaceta del Congreso*, núm. 350, de 23 de agosto de 2002.

¹³⁷ Inclusive, estudios económicos que defienden los buenos resultados de la *Ley 789* en términos de la posibilidad de encontrar empleo en el sector formal, ponen de relieve esta circunstancia. P. ej., NÚÑEZ, *Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia*, *op. cit.*, pág. 13: “Durante este periodo [2002 y 2004], el empleo se incrementó en 3,6% equivalente a más de 700.000 nuevos puestos de trabajo. Dado que el crecimiento del PIB pasó de 2,3% en el segundo trimestre de 2002 a 4,3% en el segundo trimestre de 2004, la medición del impacto se dificulta ya que la economía se encontraba en fases diferentes del ciclo económico antes y después de la reforma laboral sobre el empleo”.

¹³⁸ Ver a ALEJANDRO GAVIRIA, *Ley 789 de 2002 ¿Funcionó o no?*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2004, pág. 28: “Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales medidas a partir de las ECH [Encuesta Continua de Hogares], indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. La reforma laboral fue mencionado como un factor determinante en la generación de empleo por un porcentaje irrisorio de los encuestados. Y las diferencias sectoriales en la probabilidad de ocupación no son consistentes con lo que debería(sic) esperarse (sic). Con todo, los resultados son negativos, y claramente inconsistentes con la cifra de 200.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria”. Ver también a JUAN CARLOS GUATAQUÍ & ANDRÉS FELIPE GARCÍA, *Efectos de la reforma laboral ¿Más trabajo y menos empleos?* Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.

¹³⁹ JUAN CARLOS GUATAQUÍ, “Impacto de la reforma laboral (Ley 789 de 2002) en Colombia”, en *Magazines del Mercado de Trabajo*, núm. 1, Bogotá, Ministerio de Protección Social, 2009, págs. 1-57, 21.

de 2003 se impuso un aumento del 2% en la cotización de los empleados al *Sistema General de Seguridad Social*; aumento que se incrementó gradualmente a partir de los años subsiguientes y que en la práctica terminó anulando cualquier intento de disminuir los costos laborales, pues los empleadores asumen el 75% de las cotizaciones al sistema (art. 20). Si se tiene en cuenta este aspecto, es fácil llegar a la conclusión de que la Ley no tuvo el efecto pretendido en la generación de empleo porque los recursos ahorrados con la flexibilización se utilizarían para el pago de los correspondientes aportes¹⁴⁰.

Por otra parte, la Ley tampoco tuvo un impacto positivo en lo que se refiere a la reducción de la informalidad, ni tampoco en el aumento de la formalidad¹⁴¹. Vale la pena citar las conclusiones de una investigación sobre este asunto realizada en 2009 por JUAN CARLOS GUATAQUÍ:

“En términos de la formalización del contrato de trabajo, se presenta una disminución importante en el porcentaje de contratos de trabajo escritos tanto entre asalariados como resto de empleados (sic). Para el caso de asalariados la disminución es de 7,66 puntos porcentuales mientras que para el caso de resto (sic) de empleados es de poco más de 3,9 puntos porcentuales. El efecto de la reforma sobre el tipo de contrato también se refleja sobre el término de este pues el porcentaje de contratos a término indefinido decrece en 4,33 y 1,9 puntos porcentuales para asalariados y resto respectivamente. [...] A modo de conclusión, se puede decir que para el caso de los asalariados se observa un descenso importante del contrato de trabajo. Esto permite afirmar que la demanda de trabajo puedo (sic) haber aumentado por dos canales: de un lado, si bien parte de la economía dinamizó la generación de empleo dicho empleo es de menor calidad”¹⁴².

Ahora bien, como la reforma había sido promovida desde el gobierno nacional (el comprendido desde los años 2002 y 2010), este tendría que defender sus efectos al momento de finalizar la administración. Así, en el *Balance Preliminar de la política de empleo 2002-2010*, de la Dirección General de Promoción del Trabajo del Ministerio de Protección Social, se menciona que el trabajo anteriormente aludido —que fue contra-

¹⁴⁰ Ver sobre esto a GAVIRIA, *Ley 789 de 2002, op. cit.*, págs. 6-8. Dice el citado autor (que actualmente es el Ministro de Salud del gobierno de JUAN MANUEL SANTOS) lo siguiente: “la reducción en los costos de despido no parece haber disminuido los costos laborales de manera significativa. La estimación más confiable está entre uno y tres puntos porcentuales, un valor equivalente al aumento en las cotizaciones a la seguridad social señaladas anteriormente. Dicho de otro modo, la disminución en los costos de despido alcanzaría, si acaso, a contrarrestar el aumento de las cotizaciones a la seguridad social. En síntesis, es difícil esperar que la disminución de los costos de despidos haya contribuido a la generación de empleo vía menores costos salariales”.

¹⁴¹ Ver sobre este punto a GAVIRIA, *Ley 789 de 2002, op. cit.*, pág. 28

¹⁴² GUATAQUÍ, *Impacto de la reforma laboral (Ley 789 de 2002) en Colombia, op. cit.*, pág. 23.

tado por ese ministerio—, demuestra el cabal cumplimiento de las predicciones de la exposición de motivos de la *Ley 789* en materia de generación de empleo, pero deliberadamente omite la mención de otros aspectos de ese trabajo, como el que se ha citado en el párrafo anterior, y que ponen en tela de juicio tanto la calidad del trabajo como la cantidad de empleo generado como consecuencia de dicha legislación¹⁴³.

La conclusión salta a la vista: la preponderancia del ánimo de lucro del sector empresarial consagrada formalmente en la Ley, en detrimento del derecho al trabajo, ha profundizado el desequilibrio de las relaciones entre empleados y empleadores, aumentando la informalidad y la pobreza¹⁴⁴.

C) MITOLOGÍA OFICIAL: AJUSTE FISCAL O CATÁSTROFE

La *Constitución política* de 1991¹⁴⁵ había establecido, en sus artículos 286 y 287, que los departamentos y municipios del país tienen derecho a autonomía administrativa y financiera, lo cual conllevaba una pretendida capacidad de tales entidades territoriales para autofinanciar sus gastos. El gobierno nacional, por su parte, concebía tal autonomía como un incentivo a las administraciones locales para que se esforzaran más en incrementar sus propios recursos y así tener más liquidez, es decir, un incentivo a la *diligencia fiscal* (en contraste con la *pereza fiscal*)¹⁴⁶.

En términos generales, podría decirse que la descentralización que promueve la misma Carta desde su primer artículo se traduce en una suerte de federalismo fiscal que tenía como soporte adicional la transferencia de unos recursos desde la Nación, cuyo principal objeto era garantizar los gastos en educación y salud. Estas transferencias se realizaban mediante los mecanismos del situado fiscal (art. 356 original de la Constitución) y las participaciones municipales (art. 357 original de la Constitución), teniendo en cuenta, para este último mecanismo, factores tales como el nivel de población con necesidades básicas insatisfechas. Los recursos transferidos provenían de los ingresos corrientes de la Nación y por mandato constitucional y legal (*Ley 60* de 1993) debían aumentarse cada año, de tal forma que para 2002 como mínimo un 46,5% de

¹⁴³ Ver OSCAR HERNÁN MUÑOZ G *et al.*, *Balance preliminar de la política de empleo 2002-2010*, Bogotá, Ministerio de Protección Social, 2010, págs. 14 y ss. Para una opinión contraria a lo que acá se sostiene, ver a MAURICIO AVELLA G., “Las instituciones laborales colombianas, Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990”, en LUIS E. ARANGO & FRANZ HAMANN (Eds.), *El mercado de trabajo en Colombia, Hechos, tendencias e instituciones*, Bogotá, Banco de la República, 2012, págs. 62 y s.

¹⁴⁴ Ver, sobre este asunto, a JUAN FERNADNO ROMERO TOBÓN, “Anotaciones al Conflicto Laboral Colectivo en Colombia”, en revista *Trabajo y Derecho*, núm. 46, Bogotá, AAL, 2010, págs. 45-67.

¹⁴⁵ *Constitución Política* de 1991, en *Gaceta Constitucional*, núm. 127, de 10 de octubre de 1991.

¹⁴⁶ Ver, p. ej., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, tomo 1, *Marco conceptual y resultados de progreso municipal*, Bogotá, DNP, 2002, pág. 73.

los ingresos corrientes de la Nación debían destinarse a financiar aspectos esenciales en un Estado Social de Derecho como la salud y la educación¹⁴⁷.

Así pues, la Constitución había permitido el aumento del gasto público tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Los economistas y los hacendistas suelen decir sobre esta circunstancia que es la principal causa del “desbarajuste” macroeconómico del país a finales de los años 90’s, porque facilitó que los gobernantes locales (sobre todo los de la costa Atlántica) incrementaran los gastos de funcionamiento de los departamentos y municipios (esto es, aquellos gastos que son recurrentes y que se causan de manera constante, como los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos) confiados en que la Constitución les garantizaba, de cualquier forma, un aumento anual de sus ingresos por la vía de las transferencias. No obstante, el exagerado gasto superaba con creces los ingresos, situación que conllevó a que las entidades territoriales usaran los recursos que les llegaban de forma contingente y esporádica, como los provenientes de las regalías y compensaciones o los obtenidos mediante el endeudamiento público, para pagar las deudas previamente adquiridas; un círculo vicioso consistente en tapar huecos creando más huecos, todo lo contrario a la disciplina fiscal¹⁴⁸.

A nivel nacional las cosas no eran mejores, pues los gastos militares derivados del conflicto armado interno (que son gastos de funcionamiento) se habían incrementado del 2% del *Producto Interno Bruto* en 1990 al 4,5% del *Producto Interno Bruto* en 2003¹⁴⁹. Incluso, la exposición de motivos de la futura *Ley 617* de 2000 mencionaba lo siguiente:

“Las mayores transferencias del Gobierno Central han estado asociadas con mayores gastos de los gobiernos de las entidades territoriales, buena parte de los cuales se reflejan en crecimientos de las burocracias, inversiones no prioritarias, despilfarro y corrupción. Cada peso adicional de transferencias de ingresos corrientes ha significado gastos superiores a 1.72 pesos en los municipios [...] y de 1.63 pesos en los departamentos [...]. Así el gasto conjunto (pagos totales) de

¹⁴⁷ Un breve relato de este asunto se encuentra en ESTRADA ÁLVAREZ, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, *op. cit.*, págs. 88 y ss. Según ARMANDO MONTENEGRO y RAFAEL RIVAS, las transferencias subieron del 2,4% del PIB en 1990 al 5,6% del PIB en 2003, en *Las piezas del rompecabezas, Desigualdad, pobreza y desarrollo*, Bogotá, Alfaguara, 2005, págs. 305 y ss.

¹⁴⁸ Ver DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, tomo 1, *op. cit.*, pág. 112.

¹⁴⁹ MONTENEGRO & RIVAS, *Las piezas del rompecabezas*, *op. cit.*, págs. 305 y ss. Ver también a LUÍS EDUARDO AMADOR CABRA, “Análisis del Acuerdo Extendido firmado entre el Gobierno Colombiano y el Fondo Monetario Internacional, Logros y desafíos”, en *Contexto, Revista de Derecho y Economía*, núm. 22, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, págs. 77-112, 91.

los departamentos y los municipios como porcentaje del PIB creció, de 4,3% en 1990 a 9,7% en 1997”¹⁵⁰.

Si a lo anterior se le suma el hecho de que en diciembre del año 2000 la deuda externa del gobierno nacional era igual al 18,4% del *Producto Interno Bruto* (en 1990 era del 13,1%) y que los intereses de la deuda, para la misma época, representaban el 29,2% de los ingresos corrientes de la Nación¹⁵¹, se llega a la inevitable conclusión de que el país estaba al borde de una crisis estructural que amenazaba con una cesación de pagos a los infinitos acreedores del Estado¹⁵², y que se agravaba todavía más si se consideraba que las reservas del *Instituto de Seguros Sociales* se habían agotado en 2004 y el gasto en pensiones seguía creciendo¹⁵³.

Así pues, la solución que se propuso desde el gobierno nacional era que los ingresos propios de los entes territoriales, que provenían de su recaudación tributaria¹⁵⁴, debían ser capaces de cubrir: primero, los gastos de funcionamiento, segundo, el servicio a la deuda territorial, tercero, el pasivo pensional, y cuarto, el financiamiento de buena parte de la inversión social. El problema era que los ingresos tributarios de los departamentos y municipios era muy baja: mientras la Nación recauda alrededor del 80% de los ingresos de todo el Estado en su conjunto, las entidades territoriales recaudan tan solo el 20% restante¹⁵⁵.

Para estos efectos el Congreso profirió un grupo de leyes¹⁵⁶ que intentaron aumentar el ingreso tributario de las entidades territoriales¹⁵⁷, atacaban la capacidad de las entidades territoriales para endeudarse y regulaban el otorgamiento de garantías por parte de la Nación¹⁵⁸, creaban fondos específicos para atender su pasivo pensional¹⁵⁹, *racionalizaban* el gasto territorial¹⁶⁰, o establecieron los mecanismos de reestructuración

¹⁵⁰ Ver *Proyecto de Ley núm. 046 de 1999/Cámara*, en *Gaceta del Congreso*, núm. 257 de 1999.

¹⁵¹ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL: *Documento Conpes 3.126, Sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central*, Bogotá, DNP, 2001, págs. 8-13.

¹⁵² AMADOR CABRA, *Análisis del Acuerdo Extendido*, *op. cit.*, pág. 91.

¹⁵³ MONTENEGRO & RIVAS, *Las piezas del rompecabezas*, *op. cit.*

¹⁵⁴ Ver a CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES, *Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998- 2004*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike, 2005, págs. 172 y s.

¹⁵⁵ Ver a SÁNCHEZ TORRES, *Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998-2004*, *op. cit.*, pág. 172.

¹⁵⁶ Ver en general a JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, “En el corazón de América Latina, Las constituciones de Bolivia y Colombia y las acciones de defensa”, en MARQUARDT, *El Estado Constitucional en el tiempo y en el espacio*, *op. cit.*, págs. 349-403, 358 y s.

¹⁵⁷ *Ley 643* de 2001, en *Diario Oficial*, núm. 44.294, de 17 de enero de 2001.

¹⁵⁸ *Ley 533* de 1999, en *Diario Oficial*, núm. 43.779, de 12 de noviembre de 1999.

¹⁵⁹ *Ley 549* de 1999, en *Diario Oficial*, núm. 44.836, de 30 de diciembre de 1999.

¹⁶⁰ *Ley 617* de 2000, en *Diario Oficial*, núm. 44.188, de 9 de octubre de 2000.

de tales pasivos¹⁶¹. Adicionalmente, mediante una reforma constitucional y la correspondiente legislación se modificó el sistema de transferencias, acabando el situado fiscal y creando el *Sistema General de Participaciones*¹⁶².

D) DESMITIFICACIÓN Y CONTRALECTURA: EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y EL ESTADO COLOMBIANO

Como se ha visto, las medidas del *Consenso de Washington* se empezaron a hacer patentes, entre otras formas, con la flexibilización laboral a partir de 1990. Ahora bien, desde el punto de vista de la privatización de las entidades del Estado, el asunto fue abriéndose paso desde la misma promulgación de la Constitución de 1991, en cuyo artículo 20 transitorio se facultó temporalmente al Presidente de la República a reestructurar mediante Decretos con fuerza material de Ley las entidades y organismos de la rama ejecutiva del poder público, con el ánimo de adecuar el sistema institucional al nuevo sistema político. Al mismo tiempo, los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta otorgaron al Presidente la facultad permanente de ordenar la supresión y liquidación de entidades públicas, o bien su reestructuración. Esta prerrogativa fue luego desarrollada por los artículos 52 a 54 de la Ley 489 de 1998 y, con posterioridad, por el *Decreto Ley 254* de 2000¹⁶³.

Pero la privatización adquirió fuerza a partir de 1995 con la expedición de la *Ley 226*, que estableció el procedimiento para la transferencia a manos privadas de la propiedad estatal, y determinó que la enajenación podría hacerse a través de venta con sobre cerrado, o mediante la bolsa en acatamiento de las reglas bursátiles. Se asumió que el Estado es equivalente a ineficiencia, y que uno de los requisitos para reducir el déficit fiscal era vender empresas públicas deficitarias¹⁶⁴. Según el *documento Conpes* número 2.929 de 1997, la idea con las privatizaciones era conseguir los siguientes objetivos:

“(i) promover la competencia en la generación eléctrica, mediante la vinculación del sector privado en la propiedad y operación de varias plantas de generación, tanto hidráulicas como térmicas. (ii) Establecer nuevas empresas privadas con capacidad técnica y financiera, para garantizar la continuidad del servicio y dispuestas a invertir en la expansión del sector, asumiendo el riesgo comercial de nuevos proyectos. (iii) Promover el aumento de la eficiencia y calidad en las actividades de generación y distribución, así como la reducción de costos. (iv) Pro-

¹⁶¹ *Ley 550* de 1999, en *Diario Oficial*, núm. 43.940, de 19 de marzo de 2000.

¹⁶² *Acto Legislativo 01* de 2001 y *Ley 715* de 2001. Todo este relato se encuentra en SÁNCHEZ TORRES, *Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998-2004*, *op. cit.*, págs. 172 y ss.

¹⁶³ *Decreto Ley 254* de 2000, en *Diario Oficial*, núm. 43.903, de 22 de febrero de 2000.

¹⁶⁴ Ver sobre este tema, p. ej., a ESTRADA ÁLVAREZ, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, *op. cit.*, págs. 80 y 101. Ver también a ROMERO TOBÓN, *En el corazón de América Latina*, *op. cit.*, págs. 358 y s.

mover la democratización de la propiedad. (v) Promover el desarrollo del mercado de capitales nacional. (vi) Maximizar los ingresos para la Nación”¹⁶⁵.

Bajo esta lógica, para 1997 se habían vendido en el sector eléctrico *Chivor*, la *Central Eléctrica de Betania*, *Termocartagena* y se había capitalizado (en un 57%) a la *Empresa de Energía del Pacífico*, (EPSA). Los inversionistas compradores habían sido *Gener* (Chile), *Endesa* (Chile) y *Corporación Financiera del Valle* (Colombia), *Electricidad de Caracas* (Venezuela) y *Houston Industries* (EE.UU.), respectivamente¹⁶⁶. También se habían vendido, no sin dificultades, *Cerromatoso* y el *Banco Popular*, a los inversionistas *Billiton* y al *Grupo Sarmiento*, respectivamente¹⁶⁷.

Según se suele afirmar, la adopción tanto de las privatizaciones como de las demás políticas liberalizadoras derivaron en el crecimiento del *Producto Interno Bruto* en un promedio anual del 5% entre 1992 y 1995¹⁶⁸, pero a partir de este año el panorama cambió debido a las causas que se han mencionado en otra parte de este trabajo: el déficit del Gobierno Nacional Central fue de 2,66% en 1995, 4,74% en 1996 y 4,6% en 1997, mientras que el déficit del sector público no financiero aumentó del 0,23% en 1995 al 4,02% en 1998. Por su parte, ese creciente déficit se empezó a cubrir, primero con el producto de la venta de las entidades privatizadas y los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y luego con endeudamiento, tanto interno como externo¹⁶⁹.

Las medidas de austeridad fiscal que algunos países de la región ya habían adoptado en sujeción al primer punto del decálogo del Consenso (disciplina fiscal rígida, para evitar trastornos macroeconómicos en forma de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales), Colombia las estaba empezando a implementar en los últimos años del siglo pasado —a partir de 1999— para solucionar este problema, cuya principal amenaza, más allá de la dificultad para suplir las necesidades básicas de la población o, en general, de la dificultad para promover la prosperidad de las personas según dictamina la Constitución (art. 2º), era que amenazaba el servicio a la deuda.

La solución que “encontró” el Estado colombiano al asunto fue en realidad dictada por el Fondo Monetario Internacional. Ante la inminencia de que Colombia entrara en

¹⁶⁵ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, *Documento Conpes 2.929*, Bogotá, DNP, 1997, pág. 4.

¹⁶⁶ CNPEC, *Documento Conpes 2.929*, *op. cit.*, pág. 12.

¹⁶⁷ CNPEC, *Documento Conpes 2.929*, *op. cit.*, pág. 13.

¹⁶⁸ Ver a CARLOS ARIEL SÁNCHEZ *et al.*, “Consensos, participación ciudadana y ajuste estructural de las finanzas públicas en Colombia 1998-2002”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol 5, núm. 2, Bogotá, Universidad del Rosario, 2003, págs. 61-119, 75.

¹⁶⁹ SÁNCHEZ *et al.*, *Consensos, participación ciudadana y ajuste estructural*, *op. cit.*, pág. 77.

una moratoria de sus pagos, este organismo instó al gobierno de la premura para la adopción de las políticas necesarias para que el país le cumpliera a sus acreedores internacionales. De esta forma fue que se suscribió el *Acuerdo Extendido* de 1999, para darles a los prestamistas de Colombia la tranquilidad de que se les iba a pagar sus créditos¹⁷⁰. Los economistas suelen decir que si el país no se ajustaba a los dictámenes de la institución de Bretton Woods, entraría en crisis la balanza de pagos, tendría fuga de capitales, habría inestabilidad cambiaria, inflación y estancamiento económico¹⁷¹. Pero no suelen considerar que la crisis pudo tener su causa no en las disposiciones constitucionales relativas a las transferencias, como se mencionó con antelación, sino en las características mismas del modelo económico del *Consenso de Washington*. En ese sentido, la mitología oficial puede no ser otra que la justificación de un *Cisne Negro*.

El aparente crecimiento económico del país durante de la década de los 90's pudo deberse a la especulación financiera representada en créditos de vivienda para las familias, de inversión para las empresas, y en empréstitos al Estado para tapan el hueco fiscal, que en términos de JAIRO ESTRADA ocasionaron una prosperidad *al debe* cuya debacle inició cuando aumentó el desempleo, se disminuyeron los ingresos, y el Estado se vio obligado a expandir el gasto público¹⁷².

Igualmente, y frente al agotamiento de las reservas del Instituto de Seguros Sociales (que administraba las pensiones bajo la modalidad de prima media con prestación definida), sería interesante analizar cuál fue el impacto de la flexibilización laboral introducida con la *Ley 50* de 1990 y profundizada con la *Ley 789* de 2002 en términos de los aportes obligatorios al sistema de seguridad social establecido con la *Ley 100* de 1993. Si el Seguro Social se quedó sin recursos pudo ser consecuencia, entre otras cosas, de las altas tasas de informalidad en Colombia, las cuales no bajaban pese a que la economía disfrutaba de buenas tasas de crecimiento entre 2003 y 2006, lo que probaba que la flexibilidad no necesariamente respondía al ciclo económico, y que un país puede tener desigualdad y miseria pese al crecimiento de su *Producto Interno Bruto*. Incluso, se ha demostrado que a partir de la implementación de la *Ley 100* la cantidad de trabajadores informales (o por cuenta propia) ha crecido aceleradamente, más rápido que el crecimiento de los trabajadores formalizados¹⁷³. Es más, se ha podido determinar que la *Ley 789* tuvo un efecto adverso en lo que al sistema de pensiones se refiere, puesto que se ha registrado a partir de la expedición de la Ley hasta el 2009 un descenso de 5,59% en la afiliación de trabajadores formalizados, pasando lo mismo con

¹⁷⁰ SÁNCHEZ *et al.*, *Consensos, participación ciudadana y ajuste estructural*, *op. cit.*, pág. 78.

¹⁷¹ AMADOR CABRA, *Análisis del Acuerdo Extendido*, *op. cit.*, pág. 92.

¹⁷² ESTRADA ÁLVAREZ, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, *op. cit.*, pág. 104.

¹⁷³ Los datos de este párrafo pueden encontrarse en MAURICIO SANTAMARÍA *et al.*, *El sistema pensional en Colombia, Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe final*, Bogotá, Fedesarrollo, 2010, pág. 29.

los trabajadores informales¹⁷⁴, y ello pese al aumento porcentual de cotizaciones al sistema establecido por la *Ley 793* de 2003.

En cambio, el discurso oficial consideró que la única manera de salir de la crisis que habían causado tanto la Constitución como la negligencia fiscal de las entidades territoriales era accediendo a los recursos del *Fondo Monetario Internacional*, que desde luego habría de establecer una serie de condicionamientos u objetivos. El 3 de diciembre de 1999 el gobierno del presidente ANDRÉS PASTRANA ARANGO (1998-2002), a través de su Ministro de Hacienda, JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR, “negoció”¹⁷⁵ aquellas condiciones y solicitó la suma de 1.957 billones de pesos, que en el sistema de paridades fijas creado por el Fondo (los *Derechos Especiales de Giro*, o DEG) representaban 2.700 millones de dólares¹⁷⁶. Estos recursos, que venían acompañados de otros 4.200 millones de dólares provenientes de otras entidades multilaterales como el *Banco Mundial*, el *Banco Interamericano de Desarrollo* y la *Corporación Andina de Fomento*¹⁷⁷, no fueron utilizados para financiar obras de infraestructura o proyectos de inversión en general, sino para cubrir las obligaciones con el capital multinacional y para costear los gastos generales asociados a las políticas del ajuste estructural.

Para justificar su petición de liquidez al *Fondo Monetario Internacional*, el gobierno insistió entre otras cosas en las reformas estructurales que se realizaron durante los años 90’s siguiendo las directrices del Consenso –pese a las cuales el país entró en crisis–:

“Colombia inició además un importante programa de reforma estructural en la primera mitad de los años 90, enfocado hacia la liberalización del sistema financiero y del comercio exterior, y hacia el aumento de la participación del sector privado en actividades económicas claves. En 1990 se implementó una importante reforma laboral, la cual se extendió en 1996 a la mayoría de los contratos de los servidores públicos. Para promover la participación del sector privado en actividades económicas claves, las autoridades han otorgado concesiones para la construcción y operación de proyectos de infraestructura, y las más grandes empresas públicas en los sectores de telecomunicaciones, energía y minería han sido privatizadas. Un sistema privado de pensiones, basado en la capitalización individual, se creó en 1993 como una alternativa al sistema manejado por la administración de la seguridad social. También se introdujeron reformas

¹⁷⁴ CARLOS GUATAQUÍ, *Impacto de la reforma laboral (Ley 789 de 2002) en Colombia*, op. cit., pág. 22

¹⁷⁵ Ver, sobre esa “negociación” que en la realidad es la imposición de los criterios del Fondo Monetario Internacional, a STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, op. cit., pág. 95.

¹⁷⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, de 3.12.1999, www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/acuerdo_Colombia_FMI.pdf (25.06.2015), pág. 2.

¹⁷⁷ CÉSAR GIRALDO, “El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Un ajuste que llevará la economía al colapso”, en *El Espectador*, de 1º de agosto de 1999, pág. 4b. Ver también a AMADOR CARRERA, *Análisis del Acuerdo Extendido Firmado*, op. cit., pág. 92.

para impulsar la inversión extranjera directa; éstas han sido exitosas, incluidas las de los sectores petrolero y financiero”¹⁷⁸.

Se propuso entonces un cronograma de reformas para facilitar que el Fondo otorgara la liquidez al gobierno colombiano, que compendia las actuaciones que emprendería el Estado en su conjunto desde 1999 hasta septiembre de 2002. Por estar estrechamente vinculado con el ajuste fiscal, se cita a continuación únicamente el grupo de compromisos que debían cumplirse antes del 31 de diciembre de 1999:

“Para completarse antes del 31 de diciembre de 1999: Presentación al Congreso de una propuesta para una reforma de segunda generación de la seguridad social. Presentación al Congreso de una propuesta para una reforma de segunda generación de la seguridad social (modificando la Ley 100 de 1993). Presentación al Congreso de una propuesta para la creación de los fondos de pensiones de los gobiernos locales. Presentación al Congreso de una reforma constitucional que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Presentación al Congreso de una propuesta para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes. Presentación al Congreso de una propuesta que organice las actividades de las loterías para ayudar a incrementar los ingresos públicos”¹⁷⁹.

Como el discurso oficial sostenía que la crisis tenía su origen en la denominada *bomba pensional*, en el altísimo nivel de recursos transferidos de la Nación a las entidades territoriales para cubrir los servicios públicos esenciales, la salud y la educación (deberes primarios del Estado según la Constitución), en la indisciplina fiscal y el tamaño exagerado del Estado en los niveles territoriales, era lógico que los primeros compromisos que se cumplirían para hacer efectiva la liquidez del *Fondo Monetario Internacional* eran las reformas que atacaban directamente las causas de tal crisis. A esto se debe añadir el hecho de que desde la década de 1960 el *Fondo Monetario Internacional* estableció un modelo de ajuste fiscal que implicaba para los Estados que deseaban someterse al mismo la reducción de los gastos de funcionamiento e inversión (salvo el gasto destinado al pago de los intereses de la deuda¹⁸⁰), el aumento de los impuestos y la devaluación de la moneda para corregir el déficit en la cuenta corriente (encarecer las importaciones e incrementar las exportaciones). Todo lo anterior, porque ese organismo siempre ha partido de la base de que el déficit de los países en la balanza de pagos deviene de que estos gastan más de lo que reciben¹⁸¹.

¹⁷⁸ MINISTERIO DE HACIENDA, *Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI*, *op. cit.*, págs. 4 y s.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pág. 30. Comp. ESTRADA Á., *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, *op. cit.*, págs. 105 y s.

¹⁸⁰ Ver, sobre la obvia permisividad del FMI para destinar el gasto público en el pago a los intereses de la deuda, el punto 16 del *Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI*, *op. cit.*, pág. 10. En general, GIRALDO, *El acuerdo con el FMI*, *op. cit.*

¹⁸¹ Todo esto, luego se sintetizaría en el multicitado Consenso de Washington. Respecto del modelo de ajuste citado, ver a AMADOR CABRA, *Análisis del Acuerdo Extendido*, *op. cit.*, págs. 84 y s.

La reforma al régimen pensional se concretó realmente en 2003 con la expedición de la precitada *Ley 793* de 2003¹⁸², que como se ha mencionado anteriormente incrementó los porcentajes de cotización (art. 20), incrementó la edad de jubilación a partir de 2014 (art. 33), disminuyó el monto de la mesada pensional (art. 34) y adicionó el tiempo necesario para obtener el derecho de pensión desde el 1° de enero de 2005 (art. 33). Luego, mediante el *Acto Legislativo 01* de 2005¹⁸³, se prohibió el establecimiento de pensiones extralegales en las convenciones colectivas de trabajo o en laudos arbitrales (§ 2 del art. 1). Adicionalmente, vulneró en la práctica los derechos adquiridos de muchas personas que estaban *ad portas* de recibir su mesada pensional, pues restringió la aplicación del régimen de transición de la *Ley 100* de 1993 hasta el 31 de julio de 2010 o el 1° de enero de 2014 dependiendo del tiempo que tengan esas personas cotizadas en julio de 2005 (parágrafo transitorio 5 del art. 1°)¹⁸⁴. ¡Todo un galimatías constitucional, que se complica aún más cuando se establece que la asignación del derecho pensional está supeditado a la existencia de recursos en el sistema, que es un sistema pensional enclenque! (art. 1, primer inciso).

El régimen de transferencias establecido originalmente en la Constitución de 1991 fue modificado a través del *Acto Legislativo 01* de 2001, que eliminó el situado fiscal e introdujo el *Sistema General de Participaciones*, el cual fue desarrollado por la *Ley 715* de 2001¹⁸⁵. Todas estas normas ajustan el sistema de transferencias a las necesidades fiscales aducidas por el gobierno ante el *Fondo Monetario Internacional*. La austeridad fiscal, por su parte, se llevó a cabo con la expedición de la *Ley 617* de 2000, y ese será el tema del próximo capítulo.

E) LA CRÓNICA DE UNA FATALIDAD: LA LEY 617 CONTRA EL DERECHO SOCIAL¹⁸⁶

“Claro, llega el Fondo Monetario a aconsejar ‘poner la casa en orden’ y no faltan las consabidas monsergas de los de la izquierda denunciando el ‘imperialismo’ del Fondo manejado por Estados Unidos ‘para acabarse de tirar en el país’ y demás lindezas [...] Todo lo reducen a palabrería y demagogia.”

Periódico *El Nuevo Siglo*, 1 de julio de 2001.

¹⁸² *Ley 793* de 2003, en *Diario Oficial*, núm. 45.079, de 29 de enero de 2003.

¹⁸³ *Acto Legislativo 01* de 2005, en *Diario Oficial*, núm. 45.980, de 25 de julio de 2005.

¹⁸⁴ Ver sobre este asunto a ROMERO TOBÓN, *En el corazón de América Latina*, op. cit., pág. 359.

¹⁸⁵ *Ley 715* de 2001, en *Diario Oficial*, núm. 44.654, de 21 de diciembre de 2001. Fue luego modificada por la *Ley 1.176* de 2007, en *Diario Oficial*, núm. 46.854, de 27 de diciembre de 2007.

¹⁸⁶ Nota aclarativa: en el ordenamiento jurídico colombiano los servidores públicos están sometidos a una distinción formal entre empleados públicos y trabajadores oficiales. Para efectos meramente expositivos y con el fin de facilitar la lectura del presente trabajo, acá se hace referencia indistintamente a empleados o a trabajadores para hacer referencia a los servidores públicos.

Como se vio anteriormente, la reducción del gasto público se sustentaba en la idea de que el Estado colombiano quedara bien con sus acreedores. El dinero que se había gestionado ante el *Fondo Monetario Internacional* no se usó para la inversión en infraestructura o para la ejecución de programas sociales, sino para financiar los gastos adjuntos a las políticas del ajuste acordado con esa entidad multilateral. Entonces, de lo que se trataba era de darle tranquilidad a los prestamistas del país afectando al mismo tiempo la tranquilidad y el bienestar de gran parte de la población, vulnerando sistemáticamente sus derechos sociales, económicos y culturales, e infringiendo continuamente el mandato contenido en el artículo 2° de la Constitución de 1991.

Ahora bien, como parte del paquete de medidas para ahorrar los recursos necesarios con el fin de superar el déficit fiscal y así pagar la deuda pública, y en conexión con el Acuerdo Extendido del 3 de diciembre de 1999, el gobierno presentó al Congreso de la República el *Proyecto de Ley 046* de 1999¹⁸⁷. El documento era enfático en la magnitud de las dificultades económicas de las entidades territoriales, pues una buena cantidad de los departamentos y municipios del país reportaban, para 1998, ingresos muy inferiores a los gastos de funcionamiento. Dentro de las justificantes del proyecto de ley, se mencionaba con insistencia en la necesidad de “acelerar el proceso de descentralización” sin necesidad de incrementar el “tamaño” del Estado, entendiendo por *tamaño* el sobreempleo de servidores públicos que en poco o nada aportan a la eficiencia o a la concreción de los principios de la función administrativa. Es por ese motivo que la exposición de motivos del proyecto legislativo menciona lo siguiente:

“En relación con la estructura del empleo público territorial cabe señalar que son contados los casos en que las planta de personal no están sobre dimensionadas. Así, por ejemplo, el 1996 mientras que el Departamento del Atlántico tenía poco más de 2 empleados por cada 10.000 habitantes, San Andrés tenía 163, Sucre 26, Cundinamarca 24, Santander, Meta y Antioquía 18, y los nuevos departamentos tenían entre 40 y 60. Del lado de los municipios, en 1997 Pasto y Cúcuta tenían 13 empleados por cada diez mil habitante, Bucaramanga 19, Bogotá 24, Medellín 33, Cali 41 y Arauca 149. De acuerdo con los estudios que se realizan actualmente para la preparación de Planes de Reforma Económica que viene coordinando la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda (DAF), se ha encontrado que la mayor parte de los departamento (*sic*) y muchos municipios podrán operar eficientemente con menos de una tercera parte de los funcionarios que tiene en la actualidad y otros incluso con una proporción menor. Así mismo, el empleo se encuentra altamente concentrado en unas pocas dependencias que cumplen principalmente funciones administrativas o de control (despachos de gobernadores o alcaldes, asambleas y concejos, contralorías, secretarías generales) y, en general, guarda poca relación con las funciones que corresponde desempeñar a las entidades territoriales (en el caso de los departa-

¹⁸⁷ *Proyecto de Ley núm. 046 de 1999/Cámara, op. cit.*

mentos el personal técnico y profesional apenas representó un 19% del total de la planta en 1997).”

En consecuencia, para reducir el tamaño del Estado y generar ahorro, resultaba indispensable la eliminación de los gastos de funcionamiento que, en el concepto del gobierno, eran inoperantes o no tenían la virtualidad de rendir frutos administrativos (e incluso comerciales). En castellano, eso era igual a la supresión de diversos cargos públicos. El cálculo del gobierno era el siguiente:

“Por ser gradual, este ahorro se distribuirá durante las siguientes vigencias de la siguiente manera: 0,36% del PIB (\$459.393 millones) en el 2000; 0,31% del PIB (\$ 394.487 millones) en el 2001; 0,26% del PIB (\$ 336.671 millones) en el año 2002; 0,01% del PIB (15.987 millones) en el año 2003, y; 0,01% del PIB (15.987 millones) en el año 2004, Visto el efecto de otra manera, la nueva ley permitiría que a partir del año 2004 las entidades territoriales destinen para pagos de funcionamiento alrededor de 0,96% del PIB menos de los que destinan en la actualidad. Por niveles de gobierno, la reducción de gastos de funcionamiento en los departamentos sería de \$559.348 millones, equivalentes a 0,44% del PIB. Este ahorro se distribuirá de la siguiente manera: \$358.624 millones en el año 2000, \$93.989 millones en el año 2001, \$106.736 millones en el año 2002. Los municipios dejarían de gastar cerca de \$456.880 millones en el año 2000, \$114.638 millones en el año 2001 y \$114.638 millones en el año 2002, para un total de \$686.156 millones en los tres años, equivalentes a 0,53% del PIB”¹⁸⁸.

Ahora bien, esa expectativa de ahorro demandaba al mismo tiempo gastos administrativos —o de funcionamiento— adicionales, fundamentalmente aquellos requeridos para el pago de las indemnizaciones laborales a que hubiera lugar. Según el proyecto de Ley, esos nuevos gastos —que serían financiados tanto con los ingresos propios¹⁸⁹ de las entidades territoriales como con los derivados del crédito— serían insignificantes comparados con los beneficios que a largo plazo traería el ajuste fiscal.

Bajo estos postulados, ese proyecto de ley se convirtió en la *Ley 617* de 2000, cuya principal disposición se encuentra en su artículo 3º, que establece que los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos y municipios (excluyendo los provenientes de rentas con destinación específica) deben ser suficientes para sufragar la totalidad de los gastos de funcionamiento (las obligaciones corrientes y la provisión del pasivo pensional y prestacional) y quedar todavía recursos para financiar, aunque sea parcialmente, la inversión pública en el marco de la Ley. Por eso, se deja claro que esos gastos no pueden ser pagados con recursos cuya naturaleza sea contingente o

¹⁸⁸ *Proyecto de Ley núm. 046 de 1999/Cámara, op. cit.*

¹⁸⁹ Los recursos propios que el proyecto de ley contemplaba para la financiación de las indemnizaciones, están la sobretasa a la gasolina, parte de los impuestos territoriales y parte de las regalías.

esporádica, como los que resultan de las regalías y compensaciones y los que derivan de las operaciones de crédito público.

A partir de esa regla genérica, se estableció una categorización presupuestal para los departamentos y para los municipios atendiendo a dos criterios: su población y sus ingresos corrientes de libre destinación¹⁹⁰, siendo preferentes para determinar la categoría de las entidades los ingresos corrientes. Entre mayor sea la categoría de una entidad territorial, es porque percibe mayores ingresos corrientes y tiene una mayor población, y esa circunstancia incide directamente en el límite que tiene frente a sus gastos de funcionamiento, incluyendo desde luego la remuneración laboral de sus servidores y el pago de los contratistas de prestación de servicios (§ 4° del art. 3°). Así, entre mayor sea la categoría de la entidad, menor es el límite que tiene en cuanto al uso de los ingresos corrientes de libre destinación para sufragar los gastos de funcionamiento. Si, por ejemplo, un departamento es de categoría especial —la más alta—, la cantidad de ingresos que pueden usar, como límite, corresponde al 50% (arts. 4° y 5°); si por otro lado, la categoría de un departamento es de tercera o cuarta (nótese lo peyorativo), tiene un límite del 70% (art. 4°). Las categorías inciden, al mismo tiempo, en el valor máximo de los gastos de funcionamiento de las asambleas departamentales, concejos y personerías municipales y distritales, así como de las contralorías departamentales y municipales (arts. 8 a 10).

Si los municipios no cumplen con los límites establecidos en la legislación, deben entrar a un programa de saneamiento fiscal con el objeto de llegar a los límites autorizados. Si después de tal programa, y luego de un plan de ajuste más profundo en el que el gobernador departamental y la correspondiente asamblea participan, no se han alcanzado los límites en los gastos de funcionamiento, tal órgano colegiado ordena la fusión del municipio con otra entidad territorial. Esta fusión implica una suerte de proceso concursal en la que se determina la distribución de los activos, pasivos y contingencias del municipio fusionado dentro del municipio que lo absorbe (art. 19). Situación parecida ocurre con los departamentos, sin que esté prevista expresamente la fusión de los mismos cuando no cumplen con el plan de ajuste y saneamiento fiscal (art. 26)¹⁹¹.

Como se ha visto, si bien la *Ley 617* nunca ordena directamente la supresión de los cargos públicos con el fin de disminuir el costo administrativo del aparato estatal, lo

¹⁹⁰ Para los departamentos se establecieron cinco categorías, mientras que para los municipios se establecieron seis. Ver artículos 1° y 2° de la *Ley 617* de 2000, *op. cit.*

¹⁹¹ Existe, de otro lado, un capítulo especialmente dedicado para el Distrito Capital de Bogotá. Se establece que el límite de los gastos de funcionamiento del Distrito no puede superar el 50% de sus ingresos corrientes de libre destinación (art. 52 y 53). También es importante mencionar que la *Ley* estableció tanto para los departamentos como para los municipios un régimen de transición en el que gradualmente deberían reducir sus gastos de funcionamiento a los límites que se mencionan en este trabajo.

cierto es que desde la exposición de motivos se ha insistido en que esa es –según ese documento– la causa funcional de que los ingresos de las entidades territoriales sean inferiores a sus gastos, razón por la cual sería necesario reestructurar las entidades territoriales y, consecuentemente, pagar indemnizaciones con cargo a créditos. Incluso, la *Ley 617* establece en el parágrafo de su artículo 61 que “los créditos para ajuste fiscal a los cuales se refiere la presente ley, se destinarán a pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial”¹⁹². Esos créditos contaban asimismo con la garantía de pago otorgada por la Nación (arts. 61-67), lo que hacía más fácil acceder a esa clase de recursos¹⁹³. Esa era la importancia de sanear fiscalmente al Estado para el *Fondo Monetario Internacional*, masacrando laboralmente al mismo tiempo a 80 mil empleados públicos, trabajadores oficiales y contratistas, según cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público filtradas a los medios comunicativos especializados en temas económicos, que reseñaban que “por más ingeniosos que sean los mandatarios locales no tienen sino una opción: despedir empleados”, o que “cuando el ministro de Trabajo le pide a los alcaldes y gobernadores que sean ingeniosos en el recorte de gastos sin echar gente, solo demuestra que no conoce la realidad”¹⁹⁴.

Algunos sindicatos compuestos por empleados públicos decían entender la necesidad del ajuste fiscal, pero pedían medidas alternativas al despido masivo de funcionarios¹⁹⁵. Eso era muy difícil, si no imposible de conceder, porque como se ha visto, la causa de esa crisis superaba ya la voluntad política de todo agente estatal o miembro

¹⁹² *Ley 617* de 2000, *op. cit.* De todas formas, la Ley sí ordena la liquidación de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixtas ineficientes (aquellas que durante tres años seguidos hayan generado pérdidas). Ver art. 14 y 56.

¹⁹³ Según RESTREPO SALAZAR, el exministro de hacienda colombiano que negoció el acuerdo extendido con el FMI en 1999, para 2004 la Nación avaló la contratación de créditos para el saneamiento fiscal por un monto de 335.820 millones de pesos. “Por cada peso de deuda financiera con aval de la Nación las entidades territoriales recibieron 80 centavos de capital fresco para financiar el ajuste fiscal”. Ver JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR, *Derecho presupuestal colombiano*, Bogotá, Legis, 2008, pág. 358. Este autor, desde luego, hace una defensa vehemente de la *Ley 617* de 2000. Según él, la *Ley 617* y otras normativas (como la *Ley 358* de 1997 y la *Ley 550* de 1999) han permitido a las entidades territoriales la reestructuración de una gran porción de su deuda pública, y eso es bueno porque facilita que obtengan “plazos más holgados para el servicio de la deuda, de condiciones más favorables en términos de tasas de interés, o de unas y otras”. Ver pág. 351.

¹⁹⁴ *Gran debate por la 617*, en revista *Portafolio*, de 12 de marzo de 2001, pág. 11.

¹⁹⁵ *Austeridad y no despidos, Sindicatos*, en periódico *El Espectador*, de 8 de febrero de 2001, pág. 3b; las centrales proponían “un plan de ajuste alternativo a la *Ley 617* de saneamiento fiscal propusieron las centrales obreras y los sindicatos del Distrito al alcalde ANTANAS MOCKUS, para que haya un ahorro en las finanzas locales de unos 302 mil millones de pesos, sin despedir ni un solo trabajador”, ver *Sindicatos proponen ajuste*, en periódico *El Tiempo*, de 9 de abril de 2001.

del gobierno¹⁹⁶, pues se trataba de hacer quedar bien al Estado colombiano con sus acreedores internacionales; se trataba de cumplirle al Fondo Monetario Internacional dentro del cronograma antes visto. Era pues, lo mismo que sucedió con la *Ley 50* de 1990 y la *Ley 789* de 2002: la única forma de reducir los costos, de flexibilizar el aparato estatal, de modernizarlo, era afectando los derechos de los trabajadores y trabajadoras del Distrito.

Ahora bien, en general los despidos masivos estuvieron rodeados de un blindaje jurídico bastante hermético, pues por un lado fueron justificados por sus perpetradores en la *Ley 443* de 1998¹⁹⁷, que establecía los procedimientos que debían seguirse cuando se reformaban las plantas de personal en las entidades del Estado en todos sus niveles; y por el otro, fueron respaldados jurisprudencialmente tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional.

En esencia, lo que determinaba la *Ley 443* de 1998 era que cuando se suprimieran cargos públicos en el marco de la reestructuración de las plantas de personal, era necesario que se elaboraran unos estudios técnicos que dieran cuenta de la necesidad de la supresión para mejorar la prestación de un servicio o para modernizar la administración pública, y así garantizar la prevalencia del interés general, que es un mandato constitucional. Al mismo tiempo, la reestructuración debía ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (art. 41) y los empleados que resultaran afectados con la decisión podían ser incorporados a cargos equivalentes o a recibir una indemnización (art. 39).

Uno de los decretos reglamentarios de esa ley estableció qué es lo que debía entenderse por “necesidades del servicio”¹⁹⁸ o “razones de modernización” en las conclusiones de tales estudios técnicos. Así, entre otras causales, estaban justificados los despidos masivos cuando correspondían a la fusión o supresión de entidades, cambios en la misión u objeto social o en las funciones de la entidad, mejoramiento o introducción de procesos para la prestación de servicios, introducción de cambios tecnológicos y, sobre todo (para los efectos de este trabajo) la racionalización del gasto público¹⁹⁹. Finalmente, los estudios técnicos debían estar basados, al mismo tiempo, en metodologías de diseño organizacional y ocupacional²⁰⁰.

¹⁹⁶ Ver CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª, *Sentencia 6262012*, de 26 de julio de 2012, consideración Jurídica c), CP VÍCTOR H. ALVARADO ARDILA

¹⁹⁷ *Ley 443* de 1998, en *Diario Oficial*, núm. 43.320, de 11 de junio de 1998. Esta ley establecía el régimen de carrera administrativa en Colombia, hasta su derogatoria por la *Ley 904* de 2004.

¹⁹⁸ Ver a TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, “El acceso de los ciudadanos a la información pública del derecho de defensa al derecho de la transparencia”, en PEDRO ABERASTURY & JOSEF BLANKE, (Eds.), *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo, Presentación de la nueva Ley Alemana de Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, págs. 165-182.

¹⁹⁹ Ver art. 7º del *Decreto 2.504* de 1998, en *Diario Oficial*, núm. 43.449, de 11 de diciembre de 1998.

²⁰⁰ Ver art. 154 del *Decreto 1.572* de 1998, en *Diario Oficial*, núm. 43.358, de 10 de agosto de 1998.



Img. 5: Recorte de prensa: *Salen 50 funcionarios de la Asamblea*, en revista *Panorama*, de 3 de marzo de 2001

La reacción social fue inmediata: mientras la prensa conservadora se burlaba del movimiento sindical diciendo que “no faltan las consabidas monsergas de los de la izquierda denunciando el imperialismo del Fondo [Monetario Internacional]”²⁰¹, los trabajadores al servicio del Estado en sus niveles territoriales entraron en pánico con la entrada en vigor de la *Ley 617*. La zozobra fue generalizada a lo largo y ancho del país, no sólo por la ley de ajuste fiscal, sino también por la aplicación de la citada *Ley 715* de 2001, que redujo las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios, de forma que la disminución presupuestal de esos entes fue drástica, y además del límite en los gastos de funcionamiento, llegaban menos recursos a título de transferencias.

A principios de enero de 2001, los recientemente posesionados alcaldes de Popayán y Cali advertían que se avecinaban “dolorosos” recortes en sus nóminas y en sus gastos públicos²⁰². En la Asamblea Departamental del departamento de Cundinamarca, por ejemplo, mientras los diputados intentaban a cualquier costo mantener sus prebendas económicas, los cargos que empezaron a afectarse eran los de auxiliares, conductores, asistentes y secretariales. El presidente de ese órgano de elección popular en ese momento, PEDRO MARÍA RAMÍREZ, mencionaba a la prensa que la “reestructuración no obedecía a la voluntad de los diputados sino al latigazo que la *Ley 617* de 2000 le dio a las asambleas en lo referente al recorte presupuestal [... E]sto no es responsabilidad de la Asamblea, sino del Congreso y del Gobierno Nacional, quienes aprobaron la ley”²⁰³.

²⁰¹ *La prudencia fiscal*, en periódico *El Nuevo Siglo*, 1 de julio de 2001, pág. 3.

²⁰² *Comenzó la era de austeridad*, en periódico *El Tiempo*, 2 de enero de 2001, págs. 1 y 2.

²⁰³ *Salen 50 funcionarios de la Asamblea*, en *Revista Panorama*, 3 de marzo de 2001, página 3.



Img. 6: Recorte de prensa: *A 'barrer' por la ley 617: una economista de Titiribí pone en 'jaque' a gobernadores y alcaldes. Saldrían 80.000 funcionarios*, en diario *Portafolio*, de 12 de marzo de 2001

En Bogotá las cosas no eran diferentes: desde el inicio de la segunda administración de ANTANAS MOCKUS (1952*) como alcalde de Bogotá²⁰⁴, y como si de eliminar la grasa se tratara, se empezó a hablar de “liposucción burocrática”, en referencia a la reducción del personal en las entidades del Distrito Capital²⁰⁵. El entonces alcalde reveló que más de 5.000 trabajadores del Distrito perderían sus empleos como efecto de la aplicación de la *Ley 617*. Mencionaba la prensa que:

“El mandatario consideró doloroso pero necesario cumplir con esta ‘liposucción burocrática’ para ‘adelgazar la maquinaria por dentro y prestar un mejor servicio por fuera’, y generar un ahorro estimado de 150.000 millones de pesos en el Presupuesto. El Alcalde explicó que el proceso comenzará el 28 de febrero y el recorte, que sería de 5.153 funcionarios, no incluirá empleados de la Contraloría, del Concejo y del Fondo Distrital de Salud. [...] La Ley de Saneamiento Fiscal obliga al Distrito a reducir los gastos en 10 por ciento, que se hará, básicamente, en la nómina del sector central de la Administración y los establecimientos públicos. La planta de personal del Distrito llega a 42.194 empleados y 15.619 de los cuales son del sector central y los establecimientos públicos, según cifras del Servicio Civil. Allí debe reducirse la nómina en 32,9 por ciento, lo que equivaldría a la salida de 5.153 funcionarios. Mockus dijo que, en promedio, cada trabajador liquidado se indemnizará con 20 millones de pesos, lo cual significa que se dispone de una suma cercana a los 105.000 millones de pesos con este propósito. [...] Al reiterar en el beneficio de la Ley de Saneamiento Fiscal,

²⁰⁴ Entre 1995 y 1997, durante la primera administración de ANTANAS MOCKUS como alcalde de Bogotá, se despidieron 6.645 empleados y trabajadores del Distrito. Ver a JAVIER SÁNCHEZ SEGURA & CONSUELO AHUMADA BELTRÁN, “La Globalización y las reformas de los noventa, Su impacto sobre la situación económica y social de Colombia, El caso de la salud en Bogotá”, en revista *Papel Político*, núm. 16, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004, págs. 29-75, 48.

²⁰⁵ O como si se tratara de “barrer” la basura que compone el aparato burocrático. Ver *A barrer por la Ley 617*, en diario *Portafolio*, de 12 de marzo de 2001.

Mockus dijo que ‘la plata que se ahorre, va a llegar al usuario en forma de servicios de salud, educación, recreación, etcétera. Es decir, un gasto más justo de los dineros públicos’²⁰⁶.

En Bogotá las medidas de austeridad entraron en consonancia con una revisión del *Consenso de Washington* realizado desde el Banco Mundial, que sostenía que las medidas allí perfiladas se centraron en el tema del ajuste fiscal, en la liberalización (o flexibilización) de la economía y en las privatizaciones, cosa que estaba bien, pero que ignoraba la utilidad del cambio institucional en la aceleración del desarrollo económico, y de ahí que sus resultados hayan sido “buenos” en términos de crecimiento económico pero deficientes en términos de reducción de la pobreza y de los niveles de desigualdad, todo lo cual es una forma de decir que era deseable cierta presencia del Estado en el marco de la integración de las economías en el mundo globalizado²⁰⁷. Pues bien, CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE, la Secretaria de Educación del alcalde MOCKUS (que había ocupado el mismo cargo en la administración de ENRIQUE PEÑALOSA y luego fue la Ministra de Educación del gobierno nacional comprendido entre 2002 y 2010) asumió algunos de los postulados de esta revisión y los impuso de manera “poco consensuada” en la entidad que estuvo a su cargo²⁰⁸, rompiendo los hilos comunicantes con los sindicatos y promoviendo el despido masivo del personal vinculado a la planta, así como contratistas, que en su conjunto constituían casi 3.000 personas. En efecto, el *Decreto distrital 155* de febrero de 2001²⁰⁹ determinó la supresión de los cargos administrativos ocupados por los trabajadores más vulnerables (vigilantes, personas dedicadas al mantenimiento físico de las instalaciones y aseadoras, casi todos ellos trabajaban en escuelas públicas), y como consecuencia se desató una ola de manifestaciones sindicales y estudiantiles cuyo principal propósito era denunciar cómo la aplicación de la Ley 617 por parte de las autoridades locales (y en consonancia con los dictámenes del Fondo Monetario Internacional) les estaba afectando sus derechos sociales, económicos y culturales. La prensa mencionaba lo siguiente:

“la primera institución afectada fue la Secretaría de Educación, de donde salieron 2.827 empleados de aseo y vigilancia. La Secretaría dijo que con esta medida se tendrá un ahorro de 22.597 millones de pesos anuales. El despido masivo condujo a manifestaciones en más de 53 colegios de la ciudad. El miércoles, unos 200 empleados despedidos llegaron a las instalaciones del Concejo y en

²⁰⁶ *Liposucción burocrática*, en periódico *El Tiempo*, de 5 de enero de 2001, pág. 1-4.

²⁰⁷ Tal revisión fue conocida después como el “Consenso de Santiago”. Ver especialmente a JAVED BURKI & PERRY, *Más allá del Consenso de Washington*, *op. cit.*, pág. 1.

²⁰⁸ Ver a CARLOS MIÑANA BLASCO, “Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso, Reformas educativas en Colombia 1991-2010”, en revista *Propuesta Educativa*, año 19, núm. 34, Buenos Aires, FLACSO, 2010, págs. 37-52, 43 y ss.

²⁰⁹ *Decreto Distrital de Bogotá 155* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.339, de 26 de febrero de 2001. Se suprimieron 2.827 cargos.

protesta permanecieron allí hasta el día siguiente. Los profesores de varios colegios del Distrito se solidarizaron y también realizaron jornadas de protesta. A su turno, las alumnas del colegio distrital Manuela Beltrán bloquearon Transmilenio en la Avenida Caracas con 57. El jueves, un celador del colegio Nuevo Chile, en la localidad de Bosa, amenazó con suicidarse cuando la Policía intentó ingresar a las instalaciones para aplacar la protesta que se produjo. El viernes, los 800 estudiantes de la Normal Superior María Montessori, junto con profesores y padres de familia, hicieron una cadena humana que abrazó las dos sedes de la institución y bloqueó la Avenida Caracas”²¹⁰.

El paro afectó el funcionamiento de 90 colegios distritales, y las manifestaciones en las calles capitalinas paralizaron varias veces el tráfico en la Avenida Caracas y en la Calle 80, que entonces eran las únicas vías troncales de la ciudad en las que funcionaba el sistema de transporte público masivo (Transmilenio). Estudiantes y profesores del Servicio Nacional de Aprendizaje, del Colegio Manuela Beltrán, del Colegio Juan del Corral, entre otros institutos de educación de carácter oficial, salieron a protestar por el despido masivo ordenado por la administración²¹¹.

En Bogotá pasó lo que pasó en el resto del país: para frustración del alcalde mayor, debido a la premura con la que quiso adelantar la reestructuración del Distrito, muchos trabajadores no encontraron otra opción diferente a la de fundar sus propias organizaciones sindicales para que, en virtud del fuero previsto por el artículo 406 del *Código Sustantivo del Trabajo* colombiano²¹² para fundadores, adherentes y miembros de juntas directivas, fuera más difícil y demorado adelantar los procesos de desvinculación²¹³. La creación de nuevos sindicatos frenó temporalmente la masacre laboral. La prensa de mayor divulgación del país registró así la deslucida respuesta del alcalde:

“La suspensión de buena parte de los despidos se dio, según el Alcalde, porque muchos gozan de fuero sindical y algunas mujeres están embarazadas, razones que según la ley son suficientes para no ser desvinculados. Mockus llamó

²¹⁰ *Despidos por ajuste*, en periódico *El Tiempo*, de 4 de marzo de 2001, págs. 1-9.

²¹¹ “La toma de la troncal en la calle 80 con 64 duró sólo 30 minutos, pero las consecuencias del cierre se extendieron por una hora, tiempo que tardó el sistema en normalizar las frecuencias de los buses y atender la demanda represada en todas las estaciones”, en *Bloqueos a Transmilenio*, en periódico *El Tiempo*, de 15 de marzo de 2001, págs. 1-5.

²¹² El *Código Sustantivo del Trabajo* fue adoptado por el *Decreto Ley 2.663* de 5 de agosto de 1950, en *Diario Oficial*, núm. 27.407, de 9 de septiembre de 1950, en virtud del estado de sitio promulgado mediante *Decreto Extraordinario 3518* de 1949. El art. 406 fue modificado por el art. 12 de la *Ley 584* de 2000, en *Diario Oficial*, núm. 44.043, de 14 de junio de 2000.

²¹³ Estadísticas del *Sistema de Información Sindical y Laboral*, evidencian que para el año 2001 el número de sindicatos activos fue de 189, con 14.109 afiliados, versus 70 sindicatos en 2000 y 68 en 2002, respectivamente. El número de afiliados en esos otros dos años (y otros) también es mucho menor. Ver JOSÉ VIDAL CASTAÑO, *Panorama del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2012, pág. 11.

la atención en el hecho de que al momento de los despidos 320 de los afectados estaban sindicalizados, pero después de notificarse, la cifra sobrepasó los 600. Igual pasó con las mujeres que alegaron estar embarazadas. Cuando fueron despididas solo dos habían informado su estado. Las demás lo hicieron después de notificárseles su desvinculación laboral”²¹⁴.

La reacción de los trabajadores fue apenas natural y humana, pues la creación de los sindicatos implicaba una prohibición para las autoridades de desvincularlos —o de desmejorarlos en sus condiciones laborales— por el término establecido en la Ley. No obstante, la legislación colombiana prevé que esa protección puede ser removida a través de un procedimiento especial promovido por el empleador ante un juez laboral, que debe aducir la ocurrencia de unas “causas justas” taxativas, dentro de las cuales se encuentran “la liquidación o clausura de la empresa o establecimiento y la suspensión total o parcial de actividades por parte del patrono durante más de ciento veinte (120) días”, o las causales de despido justificado que se encuentran en la Ley²¹⁵. La razón por la cual se menciona esto es que la Corte Constitucional colombiana ha sostenido en repetidas ocasiones que el ordenamiento jurídico no permite la autorización para la desvinculación de los trabajadores aforados bajo ningún otro tipo de justificación, ni siquiera cuando las empresas o entidades empleadoras atraviesen situaciones financieras que las pongan en dificultades de funcionamiento o que estén en riesgo de cesación de pagos²¹⁶, que es básicamente lo que adujo el Distrito al reestructurar sus plantas de personal en virtud de la Ley 617 de 2000.

Quizás fue por ello que el artículo 4º del mencionado Decreto 155 estipuló que “cuando los servidores públicos que ocupan los cargos suprimidos en virtud del presente Decreto se encuentren bajo situaciones jurídicas que hagan imposible su retiro efectivo del servicio, éste se producirá cuando cesen los efectos de tales situaciones”²¹⁷, es decir, que quedaban formalmente desvinculados pero tal decisión se hacía efectiva hasta que terminara el fuero o la gestación (y las correspondientes licencias) en el caso de las mujeres embarazadas.

²¹⁴ *Congelan 1.032 despidos*, en periódico *El Tiempo*, de 15 de marzo de 2001, págs. 1-5.

²¹⁵ Ver art. 410 del citado *Código Sustantivo del Trabajo* y 113 del *Código Procesal del Trabajo y de Seguridad Social*, adoptado por *Decreto Ley 2.158* de 1948, en *Diario Oficial*, núm. 26.773, de 21 de julio de 1948.

²¹⁶ Ver, CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, *Sentencia T-249* de 2008, MP JAIME CÓRDOBA T. Sobre la importancia del instituto del fuero sindical, ver entre otras: *Sentencia T-1178* de 2004, MP ALFREDO BELTRÁN S.; *Sentencia T-436* de 2000, MP JOSÉ G. HERNÁNDEZ G.; *Sentencia SU-998* de 2000, MP ALEJANDRO MARTÍNEZ C.; *Sentencia C-381* de 2000, MP ÍD.; *Sentencia C-593* de 1993, MP CARLOS GAVIRIA D. Algunas de estas providencias hacen referencia al abuso que a veces se ha dado de la facultad que tiene el Estado colombiano de reestructurarse si se afecta al mismo tiempo el derecho de asociación sindical al desvincular, sin el debido proceso, a trabajadores con fuero.

²¹⁷ *Decreto 155* de 2001, *op. cit.*



Img. 7. Recorte de prensa: *Liposucción Burocrática*, *El Tiempo*, 5 de enero de 2001. La sonrisa del alcalde contrasta con los despidos masivos



Img. 8. Recorte de prensa: *Bloqueos a Transmilenio*, *El Tiempo*, 15 de marzo de 2001. Manifestaciones estudiantiles contra los despidos masivos

En la Secretaría de Hacienda del mismo Distrito, a través del *Decreto 271* del 5 de abril de 2001²¹⁸, el alcalde ordenó la supresión de 1.010 cargos públicos. Buena parte de los cargos suprimidos eran de conductores, auxiliares administrativos, secretarios y técnicos: gente humilde. En los demás organismos del sector central del Distrito de Bogotá la situación se estaba replicando, y la aplicación de la *Ley 617* a rajatabla, siguiendo el aforismo romano *dura lex, sed lex*, creaba estragos humanos dondequiera que se suprimieran los cargos públicos para reducir los gastos de funcionamiento: en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (hoy Secretaría de Movilidad) se suprimieron 497 cargos²¹⁹; en el *Departamento Administrativo de Bienestar Social* se suprimieron 21 empleos²²⁰; en la Secretaría de Gobierno se suprimieron 240 cargos²²¹; en el Departamento Administrativo de Planeación se suprimieron 66 cargos²²²; en el *Departamento Administrativo de Acción Comunal* se suprimieron 68²²³. De igual manera, en muchos de estos casos la supresión de los cargos conllevaba la creación de una nueva planta de personal, que estaría conformada por algunas de las personas afectadas con dichas supresiones (en cumplimiento de lo mencionado en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, citado arriba), proceso que no fue ajeno a comprobadas decisiones arbitrarias por parte de la administración²²⁴.

²¹⁸ *Decreto Distrital de Bogotá 271* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.366, de 5 de abril de 2001.

²¹⁹ *Decreto Distrital de Bogotá 355* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.381, de 30 de abril de 2001.

²²⁰ *Decreto Distrital de Bogotá 385* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.384, de 4 de mayo de 2001.

²²¹ *Decreto Distrital de Bogotá 368* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.381, de 30 de abril de 2001.

²²² *Decreto Distrital de Bogotá 366* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.381, de 30 de abril de 2001.

²²³ *Decreto Distrital de Bogotá 329* de 2001, en *Registro Distrital*, núm. 2.379, de 26 de abril de 2001.

²²⁴ Ver, para el *Decreto 271* de 2001, al CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECC. 2ª, *Sentencia 155307*, de 22.5.2008, CP ALFONSO VARGAS R. Para el *Decreto 366* del mismo año, ver CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECC. 2ª, *Sentencia 251704*, de 18.10.2007, CP BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ.

Pues bien, en cada una de las reestructuraciones mencionadas la disposición sobre el momento en el que los aforados serían desvinculados fue reproducida integralmente. La inconstitucionalidad (e ilegalidad) de esa situación era evidente porque, como se ha insistido, para la supresión formal de dichos empleos públicos resultaba indispensable contar con la autorización judicial, que nunca obtuvo la administración distrital. Se estaba entonces ante una persecución antisindical, y frente a la violación de principios elementales del derecho de laboral colectivo reconocidos en varios convenios de la *Organización Internacional del Trabajo*, que son parte de la legislación interna de Colombia porque han sido aprobados y ratificados por ese país, como el *Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación* de 194), el *Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva* de 1949²²⁵, el *Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública* de 1978²²⁶, y el *Convenio 154 sobre la negociación colectiva* de 1981²²⁷, además de otros instrumentos internacionales que abordan el derecho de asociación como el *Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Dadas estas circunstancias, algunos sindicatos habían solicitado al alcalde que se realizara un estudio sobre las necesidades de personal en cada entidad. Mientras se efectuara el estudio, la administración se abstendría de suprimir los cargos y de reestructurar las dependencias del Distrito Capital. Pero mientras la gente afectada entraba en huelga, el alcalde respondía —como los demás mandatarios del país—, que la responsabilidad del ajuste, las medidas de austeridad, eran consecuencia de la orden del Congreso, y que no había nada que hacer al respecto; no obstante, que resultaba importante destacar la cantidad de recursos fiscales que habrían de ahorrarse si se desvinculaba a los trabajadores de sus cargos. Decía MOCKUS en una afirmación no carente de cinismo:

“Tengo que hacer cumplir la norma; ya no es momento de modificarla y deberán salir funcionarios del Distrito, lo que significa que el desempleo en la capital aumentaría en 0,5%. No obstante, la ciudad se ahorrará \$190.000 millones, con los que se hará inversión social”²²⁸.

A nivel nacional hubo otras movilizaciones contra la aprobación de la *Ley 617* de 2000. A partir de febrero de 2001, en ejercicio de un derecho fundamental (pero restringido por la legislación laboral), los sindicatos y otras organizaciones convocaron

²²⁵ Los Convenios nos. 87 y 98 fueron aprobados por el Congreso colombiano mediante las *Leyes 26* y *27* de 1976, respectivamente, en *Diario Oficial*, núm. 34.642, de 27 de septiembre de 1976.

²²⁶ Aprobado por el Congreso colombiano mediante la *Ley 411* de 1997, en *Diario Oficial*, núm. 43.168, de 12 de noviembre de 1997.

²²⁷ Aprobado por el Congreso colombiano mediante la *Ley 524* de 1999, en *Diario Oficial*, núm. 43.670, de 18 de agosto de 1999.

²²⁸ *Orden de paro se mantiene, Sindicatos*, en periódico *El Espectador*, de 21 de febrero de 2001, pág. 2b.

paros (huelgas) como forma de presión para detener la aplicación de esa normativa. El periódico mayor divulgación en Colombia registraba:

“Una ley aprobada por el Congreso de la República el 6 de octubre del año pasado, conocida como la 617, se ha convertido en el terror de los empleados de municipios y departamentos. Esta norma, que ordena un severo ajuste fiscal a los entes territoriales, es el motivo principal del paro nacional organizado por las tres centrales obreras del país. Municipios y departamentos, por ejemplo, tendrán que limitar el crecimiento de los gastos de personal al 50 por ciento de la meta de inflación en los próximos cinco años. En la práctica, para poder cumplir con esta obligación, alcaldes y gobernadores tienen que intensificar la reducción de sus nóminas. La Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación General de Trabajadores Democráticos y la Confederación de Trabajadores de Colombia consideran que esta ley va a provocar una ‘masacre laboral’. Los cálculos de estas organizaciones indican que por lo menos 70.000 personas perderán sus puestos, lo cual contribuirá a aumentar la tasa de desempleo. El gobierno habla de unos 15.000 o 20.000 en un plazo de cinco años”²²⁹.

De igual forma, como respuesta a la implementación de la *Ley 617* de 2000, así como al hecho de que se estaban suprimiendo los cargos sin la correspondiente autorización judicial, a partir de julio de 2001 un sindicato de base y algunas confederaciones elevaron sendas quejas ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la *Organización Internacional del Trabajo* en las que se enfatizó lo siguiente: primero, el Estado despidió masivamente a miles de empleados públicos y trabajadores oficiales, muchos de los cuales contaban con el fuero sindical y respecto de quienes nunca se obtuvo la autorización judicial para la desvinculación; segundo, el Estado nunca consultó con los sindicatos las normas relativas al proceso de reestructuración; tercero, en muchas ocasiones, la reestructuración se efectuó desconociendo lo establecido en convenciones colectivas de trabajo que beneficiaban a trabajadores oficiales respecto del principio de estabilidad y las justas causas para el despido²³⁰; cuarto, el Estado contrató a nuevos trabajadores y, en algunos casos a los mismos trabajadores, pero bajo la modalidad de prestación de servicios, es decir, el tipo de vinculación administrativa que no genera para el Estado la carga de pagar prestaciones salariales y que no permite la asociación sindical (en el marco de la legislación colombiana)²³¹.

²²⁹ *La ley del paro*, en periódico *El Tiempo*, de 22.3.2001, págs. 1-10. El encabezado de esta nota periodística reza así: “más de un millón de trabajadores estatales, incluidos los de departamentos y municipios, marcharán hoy en protesta por la ley de ajuste fiscal y el recorte a las transferencias”.

²³⁰ Ver CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, *Concepto 1379*, de 4.10.2001, CP AUGUSTO TREJOS J.

²³¹ Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Caso núm. 2151 (Colombia)*, *Fecha de presentación de la queja 9 de julio de 2001*, sección “A”.

Esto último constituyó una pauperización del trabajo, y una flexibilización igual o peor a la generada con la *Ley 50* de 1900 y la *Ley 789* de 2000²³².

El gobierno colombiano respondió a cada acusación aludiendo a la legalidad de las reestructuraciones, las cuales se habían llevado a cabo después de llegar a acuerdos de conciliación con los sindicatos; que no hubo despidos masivos porque las reestructuraciones se hacían después de estudios técnicos que comprendían, entre otras cosas, planes de reinserción laboral (como si tales estudios pudieran ocultar la masacre laboral); que las reestructuraciones de las entidades territoriales del Estado contaron con el aval judicial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado; y que en lo que toca a la desvinculación de trabajadores aforados sin la autorización judicial, el momento de la creación de los sindicatos a los que ellos pertenecían coincidía con las fechas de las decisiones que ordenaron las reestructuraciones, de lo cual se desprendería que el fuero era parte de una estrategia para evitar los despidos (como si tal excusa en verdad justificara el despido de los trabajadores aforados)²³³.

Por su lado, el *Comité de Libertad Sindical* primero aclaró su competencia respecto de las quejas interpuestas, resaltando que “sólo le corresponde pronunciarse sobre alegatos de programas y procesos de reestructuración o de racionalización económica [...], en la medida en que hayan dado lugar a actos de discriminación o de injerencia antisindicales”²³⁴. No obstante, analizadas las evidencias que presentaron los sindicatos y las respuestas que había dado el gobierno colombiano, el Comité emitió la siguiente recomendación:

“En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes: a) el Comité pide al Gobierno que tenga en cuenta el principio según el cual debería reconocerse la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción de personal; b) el Comité pide al Gobierno que investigue si en las entidades públicas implicadas en el presente caso se ha llevado a cabo el levantamiento judicial del fuero sindical de los dirigentes sindicales (obligatorio en la legislación) y, si no es el caso, que tome medidas para reintegrarlos en sus puestos de trabajo sin pérdida de salarios y, si ello no fuera posible, indemnizarlos de manera completa; c) lamentando profundamente que en ciertos casos las autoridades no hayan consultado o intentado llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales, el Comité insta al Gobierno a que tome medidas para que en los procesos de reestructuración que se emprendan en el futuro se realicen las debidas consultas con las organizaciones

²³² Ver sobre este tema a JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, “Espejismos y quimeras, La contratación como fórmula de administración de lo público”, en revista *Trabajo y Derecho*, núm. 44, Bogotá, Asociación de Abogados Laboralistas, 2008, págs. 14-33.

²³³ OIT, *Caso núm. 2151 (Colombia)*, *op. cit.*, sección “B”, Respuesta del gobierno.

²³⁴ OIT, *Caso núm. 2151 (Colombia)*, *op. cit.*, sección “C”, Conclusiones del Comité.

sindicales correspondientes; d) respecto de las alegaciones de los querellantes sobre la subcontratación del personal despedido bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, lo cual implica según los querellantes, que los mismos no pueden afiliarse a los respectivos sindicatos, el Comité recuerda que, en virtud del Convenio núm. 87, todos los trabajadores sin distinción deben gozar del derecho de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. El Comité pide al Gobierno que se asegure del respeto de este principio²³⁵

Así pues, el Comité había recomendado a Colombia, entre otras cosas, investigar si era cierto o no que las entidades públicas involucradas en la reestructuración habían obtenido el permiso judicial para levantar el fuero sindical y, si se determinaba que no había sido así, se les reintegrara en sus puestos de trabajo sin solución de continuidad, o bien se les indemnizara de manera completa. Desde el punto de vista de las organizaciones sindicales esta recomendación constituye un triunfo, porque se trata del reconocimiento, por parte de una organización supranacional, de la violación sistemática de unos derechos por parte del Estado colombiano, que se excusó en la supuesta prevalencia del interés general (pues la reestructuración suponía el saneamiento fiscal del Estado y una mayor eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo), cuando en realidad estaba buscando los recursos para pagar el servicio de la deuda y satisfacer los intereses comerciales de unos pocos —y millonarios— acreedores. Sin embargo, el asunto no concluyó con la recomendación, puesto que el Estado colombiano ha respondido con negativas o con evasivas: desde 2004 y hasta 2007 el Comité solicitó a Colombia la entrega de informes en los que se debían detallar los avances o resultados de la investigación que se había recomendado. La respuesta del gobierno fue que no contaba con la competencia legal para investigar si en las entidades territoriales se había levantado o no el fuero sindical mediante el procedimiento jurisdiccional²³⁶. A nivel interno, la respuesta del Estado ha consistido en afirmar que los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical o del Consejo de Administración de la *Organización Internacional del Trabajo* no son vinculantes jurídicamente²³⁷.

Con semejantes respuestas, los directamente afectados con las reestructuraciones empezaron a dirigir al Distrito de Bogotá miles de peticiones en las que se preguntaba concretamente cuál había sido el juez laboral que había autorizado el levantamiento del fuero, bajo qué causas se había tomado esa decisión y, en caso de no contar con la autorización judicial, de qué forma se habría de cumplir con la recomendación del Comité. Las respuestas otorgadas por el Distrito (por la Alcaldía Mayor) fueron evasi-

²³⁵ Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical fueron incorporadas en CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA OIT, *Informe 330*, adoptado en la reunión 286 de marzo de 2003.

²³⁶ Ver *Curso dado a las recomendaciones del Comité y del Consejo de Administración, Caso 2151 Colombia*, <http://mbite.oit.org.pe/sindi/casos/curso/col/2151.html> (25.06.2015).

²³⁷ Ver, p. ej., SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL, *Actuación administrativa No. 01 de 2005*, en *Registro Distrital*, núm. 3453, de 15.12.2005.

vas y acudían a falacias de distracción para no responder directamente lo que había sido preguntado. Los interesados acudieron entonces a la acción de tutela esperando que se les amparara su derecho fundamental a la petición, y la Corte Constitucional ordenó al Distrito que otorgara respuestas claras y concisas a las peticiones, publicándolas adecuadamente y ordenando su notificación tanto a los peticionarios como a los sindicatos a los que pertenecían²³⁸.

Por otro lado, y en relación con los servidores públicos no sindicalizados, el Consejo de Estado²³⁹ consolidó una postura en la que se sostuvo que la supresión de cargos públicos está plenamente justificada cuando lo que se busca con esa decisión es “garantizar la viabilidad macroeconómica de la Nación y sortear la grave crisis fiscal por la cual atravesaban las entidades territoriales, causada en buena medida por el crecimiento incontrolado e irresponsable de sus gastos de funcionamiento”²⁴⁰. Así planteado, si la disyuntiva consistía en suprimir los empleos de unos pocos o dejar de prestar un servicio a cargo del Estado, cualquiera que fuera este, era preferible salvar lo segundo en detrimento de lo primero, y el criterio de ponderación era la protección del interés general, el cual, según se ha visto, era en realidad el interés de la banca multinacional y del *Fondo Monetario Internacional*.

5. CONCLUSIONES

¿Y cuáles fueron los efectos del ajuste fiscal en cuanto a la reducción del déficit? Cumplido el período establecido en el cronograma definido por el *Fondo Monetario Internacional* y acatado por el gobierno colombiano (recuérdese que el mismo culminaba en septiembre de 2002), el déficit se mantenía por encima del 3%. LUIS EDUARDO AMADOR CABRA explica las causas de tal situación así: primero, no se mejoró el recaudo tributario por el bajo crecimiento económico; segundo, los intereses y el servicio a la deuda siguieron en aumento; y tercero, la inflexibilidad de las transferencias (que ya se habían reformado según los requerimientos del *Fondo Monetario Internacional*) dejaba al gobierno un margen de acción muy bajo en la preparación del presupuesto nacional. Todo eso terminó en que la deuda pública siguió creciendo y, sin los recursos provenientes del esperado ahorro fiscal, el servicio a la deuda se siguió pagando con más deuda y con las utilidades del Banco de la República mediante la suscripción de *Títulos de Emisión Secundaria*. Así, en lugar de estabilizarse, el endeudamiento pasó a representar del 42% del *Producto Interno Bruto* en 1999 al 50% del *Producto*

²³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, *Sentencia T-466* de 2004, MP MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA; *Sentencia T-158* de 2005, MP HUMBERTO SIERRA PORTO.

²³⁹ Ver núm. 1º del art. 237 de la *Constitución Política* de 1991, *op. cit.*

²⁴⁰ Ver por ejemplo, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª, *Sentencia 6262012*, de 26 de julio de 2012, CP VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.

Interno Bruto en 2001²⁴¹. Las cifras oficiales de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se encuentran en el Cuadro 3, dan cuenta de lo que acá se ha sostenido. Así pues, no hay otra conclusión diferente a que las metas pactadas con el *Fondo Monetario Internacional* no se cumplieron, pese a la masacre laboral.

En síntesis: la supresión de entidades públicas enteras, y de miles de cargos públicos en todos los niveles del Estado colombiano en aras de ahorrar los recursos necesarios para el servicio de la deuda no sirvieron para alcanzar esos objetivos, y en cambio se afectó la vida de miles de trabajadores y de sus familias. La inclemencia del capital transnacional y el *Fondo Monetario Internacional* fueron soberanos en Colombia –y en el resto de la región– pues sus pretensiones económicas se volvieron Constitución y Ley. Por eso, en cierto modo la unilateralidad con la que el *Fondo Monetario Internacional* “negocia” sus acuerdos con los Estados recuerda la definición que dio en su momento CARL SCHMITT (1888-1985) sobre la soberanía. Si bien las *Instituciones Financieras Internacionales*, y en particular el *Fondo Monetario Internacional*, no declararon formalmente un estado de excepción en el país, lo cierto es que los derechos de contenido social y económico de las personas más humildes se vieron fulminados, suspendidos en virtud de las necesidades lucrativas de los acreedores del Estado, que dobló rodillas y se postró ante el todopoderoso caballero, de nombre Don Dinero, y su muy “ortodoxo” decálogo. Así pues, ese Pueblo legitimador del poder político, característico del constitucionalismo moderno, ¿sigue siendo soberano?

GOBIERNO NACIONAL CENTRAL			
SALDO TOTAL DE LA DEUDA PÚBLICA (INTERNA Y EXTERNA)			
Miles de Millones de Pesos			
AÑO	TOTAL	AÑO	TOTAL
1995	11.731,62	2005	132.880,41
1996	14.530,35	2006	143.992,14
1997	21.629,74	2007	141.991,23
1998	31.073,57	2008	159.660,30
1999	44.743,26	2009	176.684,12
2000	64.543,20	2010	190.270,86
2001	83.264,24	2011	207.809,45
2002	102.379,72	2012	213.923,73
2003	115.913,56	2013	244.714,24
2004	119.678,38		

Cuadro 3²⁴²

²⁴¹ AMADOR CABRA, *Análisis del Acuerdo Extendido*, op. cit., págs. 98 y s.

²⁴² Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otro lado, según se vio en la primera parte de este trabajo, los requerimientos de las *Instituciones Financieras Internacionales* a través del *Consenso de Washington* no generaron tampoco un crecimiento del *Producto Interno Bruto* sostenido en la región, y tanto los niveles de desigualdad en la redistribución de los ingresos como la pobreza seguían creciendo. La plataforma política del Consenso, que tenía el propósito de garantizar que los países de América Latina pagaran la deuda pública, se vendió como la solución tanto al problema del déficit como de la pobreza, pero fracasó con estrépito tanto en uno como en otro sentido. La ideología explícita en cada uno de los puntos del *Consenso* fue planteada académicamente como una “ciencia”, con un impresionante andamiaje teórico-matemático pero que obviaba toda evidencia empírica contraria o las explicaba acomodando sus hipótesis *ex post*. Eso no es, no puede ser, una ciencia.

No queda otra conclusión diferente a que la deuda pública es la que impide el pleno desarrollo de los derechos sociales, económicos y culturales. Es frustrante darse cuenta de que si las personas no cuentan con vivienda en condiciones dignas, educación básica, media y universitaria, seguridad social y trabajo, es como consecuencia del ánimo de lucro de los pocos multimillonarios que le prestan el dinero al Estado. Es la lógica perversa de social-darwinismo que parte de la idea de la supervivencia del más apto, aplicada tanto a los seres humanos como al mismo Estado²⁴³. No de otra forma puede entenderse que en Colombia la Ley permita la desaparición de los municipios cuando éstos superen los límites en sus gastos.

Así pues, los puntos del decálogo, así como sus revisiones, son un derecho público multinacional y anticonstitucional (en el sentido más global y menos ligado a asuntos de soberanías nacionales) cuyo órgano productor no está sujeto a ningún control político, y cuyas producciones normativas han contado hasta hace poco con la protección de las instituciones jurídico-políticas de los Estados latinoamericanos. Hasta hace poco porque no deja de llamar la atención que varios países de la región, entre los que se encuentran Brasil, Venezuela y Argentina, han reorientado sus políticas económicas dando la espalda, en mayor o menor medida, al modelo de Washington.

BIBLIOGRAFÍA

A) FUENTES PRIMARIAS

a) *Legislación y antecedentes legislativos o constitucionales de Colombia*

(1948) *Código Procesal del Trabajo y de Seguridad Social*, adoptado por *Decreto Ley 2.158* de 1948, en *Diario Oficial*, núm. 26.773, de 21 de julio de 1948.

²⁴³ Ver sobre todo esto a MARQUARDT, *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, *op. cit.*, págs. 548-561.

- (1950) *Código Sustantivo del Trabajo*, adoptado mediante *Decreto Ley 2663* de 5 de agosto de 1950, en *Diario Oficial*, núm. 27.407, de 9 de septiembre de 1950.
- (1991) *Constitución Política de Colombia*, en *Gaceta Constitucional*, núm. 127, de 10 de octubre de 1991.
- (1997) *Ley 411*, en *Diario Oficial*, núm. 43.168, de 12 de noviembre de 1997.
- (1998) *Ley 443*, en *Diario Oficial*, núm. 43.320, de 11 de junio de 1998.
- (1998) *Decreto 1572*, en *Diario Oficial*, núm. 43.358, de 10 de agosto de 1998.
- (1998) *Decreto 2504*, en *Diario Oficial*, núm. 43.449, de 11 de diciembre de 1998.
- (1999) *Proyecto de Ley núm. 046 de 1999/Cámara*, en *Gaceta del Congreso*, núm. 257 de 1999.
- (1999) *Ley 524*, en *Diario Oficial*, núm. 43.670, de 18 de agosto de 1999.
- (1999) *Ley 533*, en *Diario Oficial*, núm. 43.779, de 12 de noviembre de 1999.
- (1999) *Ley 549*, en *Diario Oficial*, núm. 44.836, de 30 de diciembre de 1999.
- (1999) *Ley 550 de 1999*, en *Diario Oficial*, núm. 43.940, de 19 de marzo de 2000.
- (2000) *Decreto Ley 254*, en *Diario Oficial*, núm. 43.903, de 22 de febrero de 2000.
- (2000) *Ley 584*, en *Diario Oficial*, núm. 44.043, de 14 de junio de 2000.
- (2000) *Ley 617*, en *Diario Oficial*, núm. 44.188, de 9 de octubre de 2000.
- (2001) *Ley 643*, en *Diario Oficial*, núm. 44.294, de 17 de enero de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 155*, en *Registro Distrital*, núm. 2.339, de 26 de febrero de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 271*, en *Registro Distrital*, núm. 2.366, de 5 de abril de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 329*, en *Registro Distrital*, núm. 2.379, de 26 de abril de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 355*, en *Registro Distrital*, núm. 2.381, de 30 de abril de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 366*, en *Registro Distrital*, núm. 2.381, de 30 de abril de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 368*, en *Registro Distrital*, núm. 2.381, de 30 de abril de 2001.
- (2001) *Decreto Distrital de Bogotá 385*, en *Registro Distrital*, núm. 2.384, de 4 de mayo de 2001.
- (2001) *Acto Legislativo 01*, en *Diario Oficial*, núm. 44.506, de 1 de agosto de 2001.
- (2001) *Ley 715*, en *Diario Oficial*, núm. 44.654, de 21 de diciembre de 2001.
- (2002) *Ley 789*, en *Diario Oficial*, núm. 45.046, de 27 de diciembre de 2002.
- (2002) *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley No. 057 de 2002/Senado, por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social*, en *Gaceta del Congreso*, núm. 350 de 23 de agosto de 2002.
- (2003) *Ley 793*, en *Diario Oficial*, núm. 45.079, de 29 de enero de 2003.
- (2005) *Acto Legislativo 01*, en *Diario Oficial*, núm. 45.980, de 25 de julio de 2005.
- (2005) *Actuación administrativa (Distrito de Bogotá) 01*, en *Registro Distrital*, núm. 3453, de 15 de diciembre de 2005.

(2007) *Acto Legislativo 04*, en *Diario Oficial*, núm. 46.686, de 11 de julio de 2007.

(2007) *Ley 1.176*, en *Diario Oficial*, núm. 46.854, de 27 de diciembre de 2007.

(2011) *Acto Legislativo 03*, en *Diario Oficial*, núm. 48.117, de 1 de julio de 2011.

(2011) *Ley 1.473*, en *Diario Oficial*, núm. 48.121, de 5 de junio de 2011.

b) Legislación y antecedentes legislativos o constitucionales de Brasil

(1986) *Decreto-Lei 2.283 de 27 de fevereiro de 1986 dispõe sobre a Instituição da Nova Unidade do Sistema Monetário Brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá Outras Providências*, en *Diario Oficial*, de 28 de febrero de 1986.

(1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, en *Diario Oficial*, de 5 de octubre de 1988.

(1990) *Medida Provisoria No. 155 de 15 de março de 1990, por el cual se cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências*, en *Diario Oficial*, de 16 de marzo de 1990.

(1990) *Ley No. 8.031 de 12 de abril de 1990 por la cual se cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências*, en *Diario Oficial*, de 13 de abril de 1990.

c) Legislación y antecedentes legislativos o constitucionales de Venezuela

(1961) *Constitución de Venezuela*, en *Gaceta Oficial*, núm. 662 extraordinario, de 23 de enero de 1961.

(1989) *Decreto 49*, en *Gaceta Oficial*, núm. 34.168, de 28 de febrero de 1989.

(1991) *Ley Orgánica del Trabajo*, en *Gaceta Oficial*, núm. 4.240 extraordinario, de 20 de diciembre de 1990.

(1997) *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo*, en *Gaceta Oficial*, núm. 5.152 extraordinario, de 19 de junio de 1997.

(1999) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, en *Gaceta Oficial*, núm. 36.860, de 30 de diciembre de 1999.

(2012) *Decreto 8.938 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras*, en *Gaceta Oficial*, núm. 6.076 extraordinario, de 7 de mayo de 2012.

d) Legislación y antecedentes legislativos o constitucionales de Argentina

(1974) *Ley 20.744*, en *Boletín Oficial*, núm. 23.003, de 27 de septiembre de 1974.

(1989) *Ley de emergencia 23.696*, en *Boletín Oficial*, núm. 26.702, de 23 de agosto de 1989.

(1989) *Ley de emergencia 23.697*, en *Boletín Oficial*, núm. 26.725, de 25 de septiembre de 1989.

(1991) *Ley 23.982*, en *Boletín Oficial*, núm. 27.204, de 23 de agosto de 1991.

(1991) *Ley 24.013*, en *Boletín Oficial*, núm. 27.286, de 17 de diciembre de 1991.

(1998) *Ley 25.013*, en *Boletín Oficial*, núm. 28.987, de 24 de septiembre de 1998.

e) *Jurisprudencia colombiana*

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.

- *Sentencia C-593* de 1993, MP CARLOS GAVIRIA DÍAZ.
- *Sentencia C-381* de 2000, MP ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- *Sentencia SU-998* de 2000, MP ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- *Sentencia T-436* de 2000, MP JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- *Sentencia T-466* de 2004, MP MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.
- *Sentencia T-1178* de 2004, MP ALFREDO BELTRÁN SIERRA.
- *Sentencia T-158* de 2005, MP HUMBERTO SIERRA PORTO.
- *Sentencia T-249* de 2008, MP JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO

- *Concepto 1379* de 4 de octubre de 2001, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, CP AUGUSTO TREJOS JARAMILLO.
- *Sentencia 251704* de 18 de octubre de 2007, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª, CP BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ.
- *Sentencia 155307* de 22 de mayo de 2008, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª, CP ALFONSO VARGAS RINCÓN.
- *Sentencia 6262012* de 26 de julio de 2012, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª, CP VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.

f) *Instrumentos, recomendaciones y fallos internacionales sobre Derechos Humanos y el Derecho Social*

(1789) *Déclaration française des Droits de l'Homme en Société*, Extrait des Procès-Verbaux de L'Assemblée Nationale, Des 20, 21, 22, 23, 24, 26 août et 1er octobre 1789, Versailles, Baudoin, 1789, ed. por CAPORAL, STEPHANE (Ed.): *Constitutional documents of France and Corsica 1789-1848*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 29-32.

(1948) *Convenio 87 Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación*, adoptado por la 31. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1948), aprobado en Colombia por la *Ley 26* de 1976, en *Diario Oficial*, núm. 34.642, de 27 de septiembre de 1976.

- (1949) *Convenio 98 Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación colectiva*, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1949), aprobado en Colombia por la *Ley 27* de 1976, en *Diario Oficial*, núm. 34.642, de 27 de septiembre de 1976.
- (1978) *Convenio 151 Internacional del trabajo, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública*, adoptado en la 64. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1978), aprobado en Colombia por la *Ley 411* de 1997, en *Diario Oficial*, núm. 43.168, de 12 de noviembre de 1997.
- (1981) *Convenio 154 Internacional del Trabajo, sobre el Fomento de la Negociación Colectiva*, adoptado en la 67. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, (Ginebra 1981), aprobado en Colombia por la *Ley 524* de 1999, en *Diario Oficial*, núm. 43.670, de 18 de agosto de 1999.
- (1988) *Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador*, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> (25.06.2015).
- (1999) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Caso del Caracazo vs Venezuela*, Sentencia de 11 de noviembre de 1999 (fondo), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_58_esp.pdf (25.06.2015).
- (2002) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Caso del Caracazo vs Venezuela*, Sentencia de 29 de agosto de 2002 (reparaciones y costas), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf (25.06.2015).
- (2003) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Caso núm. 2151 (Colombia), Fecha de presentación de la queja 9 de julio de 2001*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORM-LEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2906500 (25.06.2015).
- (2003) CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA OIT: *Informe 330*, adoptado en la reunión 286 de marzo de 2003, www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/gb-11-p1.pdf (25.06.2015).

g) *Informes y documentos técnicos*

- (1985) ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS (Venezuela): *Consideraciones sobre los 'Lineamientos Generales' para la elaboración del VII Plan de la Nación*, <http://ance.msinfo.info/bases/biblio/texto/BA/BA.02.01.pdf> (25.06.2015).
- (1990) CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL: *Documento Conpes 2.465-J*, Bogotá, DNP, 1990.
- (1991) PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *La revolución pacífica, Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1991.

- (1997) CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL: *Documento Conpes 2.929*, Bogotá, DNP, 1997.
- (1999) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO: *Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, de 3 de diciembre de 1999, www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/acuerdo_Colombia_FMI.pdf (25.06.2015).
- (2001) CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL: *Documento Conpes 3.126, Sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central*, Bogotá, DNP, 2001.
- (2002) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, Balance de una década*, tomo 1, *Marco conceptual y resultados de progreso municipal*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2002.
- (2010) MUÑOZ G., OSCAR HERNÁN *et al.*: *Balance preliminar de la política de empleo 2002-2010*, Bogotá, Ministerio de Protección Social, 2010.

B) BIBLIOGRAFÍA SECUNDARIA

a) Autores consultados

- ABRAMOVICH, VICTOR & COURTIS, CHRISTIAN: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Ed. Trotta, 2002
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, TEODELINA: “Liderazgo político e implementación de reformas orientadas al mercado, Las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 7, *Instituciones y procesos gubernamentales III*, Buenos Aires, 2009, <http://www.reviciapolitica.com.ar/num7/art7.php> (25.06.2015).
- AMADOR CABRA, LUÍS EDUARDO: “Análisis del Acuerdo Extendido firmado entre el Gobierno Colombiano y el Fondo Monetario Internacional, Logros y desafíos”, en *Contexto, Revista de Derecho y Economía*, núm. 22, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, págs. 77-112.
- AÑEZ HERNÁNDEZ, CARMEN: “Neoliberalismo y flexibilización de las relaciones laborales en América Latina”, en revista *Multiciencias*, vol 9, núm. 2, Maracaibo, Universidad de Zulia, 2009, págs. 195-202.
- ARANGO RIVADENEIRA, RODOLFO: *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Ed. Legis, 2012. Título original en alemán: *Der Begriff der sozialen Grundrechte*, Baden Baden, Nomos, 2001.
- “Fundamentos del Ius Constitutionale Commune en América Latina, Derechos Fundamentales, Democracia y Justicia Constitucional”, en BOGDANDY, ARMIN VON *et al.* (Eds.): *Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina*, México, Ed. Porrúa, 2013, págs. 49-64.
- AVELLA GÓMEZ, MAURICIO: “Las instituciones laborales colombianas, Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990”, en ARANGO, LUIS EDUARDO & HAMANN, FRANZ

- (Eds.): *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones*, Bogotá, Banco de la República, 2012.
- BENSUSÁN, GRACIELA: *La efectividad de la legislación laboral en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales-Organización Internacional del Trabajo, 2007.
- BOGDANDY, ARMIN VON: “Ius Constitutionale Commune Latinoamericanum, Una aclaración conceptual”, en ÍD. *et al.* (Eds.): *Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina*, México, Ed. Porrúa, 2013, págs. 1-24.
- BRESSER PEREIRA, LUIS CARLOS: “La Crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?”, en revista *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991, págs. 13-35.
- BUTRAGO GUZMÁN, MARIA ROSALBA: “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho social, Retrospectiva y perspectiva”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *El Estado constitucional en el tiempo y en el espacio, Anuario IV del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2015, págs. 253-293.
- CAPURRO, PATRICIO VICENTE: “El Consenso de Washington en América Latina, Políticas de ajuste de corte neoliberal expresados en el proceso privatizador de Argentina y Brasil (1989-1992), Éxitos y fracasos en las estrategias decretistas de Menem y Collor de Mello”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 4, Buenos Aires, 2008, <http://www.revicienciapolitica.com.ar/num4art9.php> (25.06.2015).
- CARRERA TROYANO, MIGUEL & MUÑOZ DE BUSTILLO, RAFAEL: *Tres décadas de economía, ideología económica y políticas en la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Múnich, MPRA, 2013, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/51867/> (25.06.2015).
- CASILDA BÉJAR, RAMÓN: “América Latina y el Consenso de Washington”, en *Boletín Económico del ICE*, núm. 2803, Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad, 2004, págs. 19-24.
- CEPAL: *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1997.
- CHÁVEZ RAMÍREZ, PAULINA IRMA: “Flexibilidad en el mercado laboral, Orígenes y concepto”, en *Aportes, Revista de la Facultad de Economía BUA*, año VI, núm. 17, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2001, págs. 57-74.
- CECCHINI, SIMONE: “Indicadores sociales y derechos humanos, Algunas reflexiones conceptuales y metodológicas”, en ABRAMOVICH, VÍCTOR & PAUTASSI, LAURA (Eds.): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Eds. del Puerto, 2010, págs. 89-121.
- CONTRERAS NATERA, MIGUEL ÁNGEL: “Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal, Dilemas y desafíos para la sociedad venezolana”, en MATO, DANIEL (Ed.): *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- CORREA, RAFAEL: “Reformas estructurales y crecimiento en América Latina, Un análisis de sensibilidad”, en *Revista Cepal*, núm. 76, Santiago de Chile, CEPAL, 2002, págs. 89-107.

- CROZIER, MICHEL & HUNTINGTON, SAMUEL & WATANUKI, JOJI: *The crisis of Democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.
- CUERVO RESTREPO, JORGE IVÁN: “La Reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina, El caso de Colombia”, en *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, págs. 67-110.
- DIPPEL, HORST: *Constitucionalismo Moderno*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- EATON, KENT: *Politicians and economic reform in new democracies, Argentina and the Philippines in the 1990s*, Pennsylvania, State University Press, 2002.
- ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO: *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, Eds. Aurora, 2004.
- FAIR, HERNÁN: “El proceso de reformas estructurales en Argentina, Un análisis del primer gobierno de Menem”, en *Oikos, Revista de la Escuela de Administración y Economía*, año 12, núm. 25, Santiago de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez, 2008, págs. 35-49.
- FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN: “El acceso de los ciudadanos a la información pública del derecho de defensa al derecho de la transparencia”, en ABERASTURY, PEDRO & BLANKE, JOSEF (Eds.): *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo, Presentación de la nueva Ley Alemana de Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, págs. 165-182.
- FERREIRA RUBIO, DELIA & GORETTI, MATTEO: “Cuando el presidente gobierna solo, Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, en revista *Desarrollo Económico*, vol 36, núm. 141, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1996.
- FITZGERALD, VALPY: “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, en *Revista Cepal*, núm. extraordinario, 1998, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm> (25.06.2015).
- GAMBINA, JULIO C.: “Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”, en SADER, EMIR (Ed.): *El ajuste estructural en América Latina, Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, págs. 187-230.
- GAVIRIA, ALEJANDRO: *Ley 789 de 2002 ¿Funcionó o no?*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2004.
- GIRALDO, CÉSAR: “El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Un ajuste que llevará la economía al colapso”, en *El Espectador*, de 1º de agosto de 1999, pág. 4b.
- GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ed. Dykinson, 2004. Título original en portugués: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Ed. Almedina, 2003.
- GONZÁLEZ, IVONNE & MARTNER, RICARDO: “Superando el ‘síndrome del casillero vacío’, Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, en *Revista CEPAL*, núm. 108, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, págs. 7-25.
- GUARNIZO USECHE, TATIANA *et al.*: *Sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina*, Cartagena de Indias, Universidad de San Buenaventura, 2006.

- GUATAQUÍ, JUAN CARLOS: “Impacto de la reforma laboral (Ley 789 de 2002) en Colombia”, en *Magazines del Mercado de Trabajo*, núm. 1, Bogotá, Ministerio de Protección Social, 2009, págs. 1-57.
- & GARCÍA, ANDRÉS FELIPE: *Efectos de la reforma laboral ¿Más trabajo y menos empleos?*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.
- GUZMÁN, RAFAEL ALFONSO: “Observaciones de forma sobre la nueva Ley Orgánica del Trabajo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 42, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1991, págs. 92-106.
- IBARRA CISNEROS, MANUEL ALEJANDRO: “Los procesos de flexibilidad laboral en América Latina, Experiencias y resultados”, en *Revista Comercio Exterior*, vol 56, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 2006, págs. 458-467.
- JAVED BURKI, SHAHID & PERRY, GUILLERMO E.: *Más allá del Consenso de Washington, La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998.
- KLEIN, NAOMI: *La doctrina del shock, el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Ed. Paidós, 2007.
- LANDER, EDGARDO: *Neoliberalismo, Sociedad Civil y Democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2006.
- LLINÁS ALFARO, DAVID ERNESTO: “Anti-constitucionalismo y dictadura soberana, La responsabilidad de la ciencia jurídica”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *Constitucionalismo Científico II, Entre el Estado y el mercado*, Bogotá, Ed. Temis & Universidad Nacional de Colombia, 2014, págs. 199-249.
- LOEWENSTEIN, KARL: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1983 (1959). En alemán: *Verfassungslehre*, 4ª ed., Tübingen, Mohr Siebeck, 2000.
- LÓPEZ MAYA, MARGARITA & LANDER, LUIS E.: “Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela, 1984-1998”, en SADER, EMIR (Ed.): *El ajuste estructural en América Latina, Costos Sociales y Alternativas*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, págs. 231-254.
- LORA, EDUARDO & PAGÉS, CARMEN: *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-343.pdf> (25.06.2015).
- MÀRIA SERRANO, JOSEP F.: “El ‘consenso de Washington’ ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?”, en *Revista de Fomento Social*, núm. 217, Córdoba, ETEA, 2000, págs. 29-45.
- MARQUARDT, BERND: “Democracia social, Una aproximación teórica e histórica al Estado constitucional social en perspectiva comparada”, en ÍD. (Ed.): *Constitucionalismo científico*, tomo 2, *Entre el Estado y el mercado*, Bogotá, Ed. Temis & Universidad Nacional de Colombia, 2014, págs. 3-68.
- *Derechos Humanos y Fundamentales, una historia del Derecho. ¿Valores universales o hegemonía moral de occidente?*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2015.
- *Historia Mundial del Estado*, tomo 4, *El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*, Bogotá, Eds. Ecoe & Universidad Nacional de Colombia, 2014.

- “La ciencia del constitucionalismo comparado, Aproximación metodológica a una rama de la historia política que debería ser escrita, Con un enfoque particular en el papel de América Latina”, en ÍD. (Ed.): *Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 1-139.
 - “La revolución industrial en América Latina, 1840-2009, Una interpretación desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía”, en ÍD. & SIEFERLE, ROLF PETER: *La Revolución Industrial en Europa y América Latina, Interpretaciones ecobistóricas desde la Perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía y del Metabolismo*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 93-324.
 - *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010), Historia constitucional comparada*, tomo 1, *Metodología y 1810-1880*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2011.
 - *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010), Historia constitucional comparada*, tomo 2, *1880-2010*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- MÉNDES PEREIRA, JOÃO MÁRCIO: “El Banco Mundial y la reforma del Estado ¿Más allá del Consenso de Washington?”, en ÍD. *et al.*: *Pensar a Contracorriente III*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 2006.
- MIÑANA BLASCO, CARLOS: “Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso, Reformas educativas en Colombia 1991-2010”, en revista *Propuesta Educativa*, año 19, núm. 34, Buenos Aires, FLACSO, 2010, págs. 37-52.
- MONTENEGRO, ARMANDO & RIVAS, RAFAEL: *Las piezas del rompecabezas, Desigualdad, pobreza y desarrollo*, Bogotá, Alfaguara, 2005.
- MORALES VELÁSQUEZ, ANDRÉS: “Derechos sociales y garantías jurídicas, Las líneas de una discusión y las respuestas desde la teoría general del garantismo”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *El Estado constitucional en el tiempo y en el espacio, Anuario IV del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2015, págs. 295-323.
- NOIELLI, MARIA JULIA: “Análisis de las presidencias de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Fernando Collor de Mello (1989-1992), La llegada al poder, sus planes económicos y las consecuencias sociales”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 3, Buenos Aires, 2008, en <http://www.revenciapolitica.com.ar/num3art2.php#abajo> (25.06.2015).
- NÚÑEZ, JAIRO: *Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO: *Más allá del Consenso de Washington, Una agenda de desarrollo para América Latina*, México, CEPAL, 2005.
- PAUTASSI, LAURA: “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Mas allá de la medición”, en ÍD & ABRAMOVICH, VÍCTOR (Eds.): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Eds. del Puerto, 2010, págs. 1-83.

- PÉREZ LIÑAN, ANÍBAL: “Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, en *América Latina Hoy*, núm. 26, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2000, págs. 67-74.
- PISARELLO, GERARDO: *Un largo termidor, La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Ed. Trotta, 2011.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Madrid, Eds. Mundi-Prensa, 1996.
- PURROY, MIGUEL IGNACIO: “El Paquete, Evaluación del programa económico”, en *Revista SIC*, núm. 513, Caracas, Centro Gumilla, 1989, págs. 122-130.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA-DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *A 18 años de ‘El Caracazo’, Sed de Justicia*, Caracas, Defensoría del Pueblo, 2007.
- RESTREPO SALAZAR, JUAN CAMILO: *Derecho presupuestal colombiano*, Bogotá, Ed. Legis, 2008.
- RIFKIN, JEREMY: *El fin del trabajo, Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, El nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Ed. Paidós, 2010.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR: *La Globalización del Estado de Derecho, El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.
- RODRIK, DANI: *The Globalization Paradox, Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York & Londres, W. W. Norton, 2011.
- ROMERO TOBÓN, JUAN FERNANDO: “Anotaciones al Conflicto Laboral Colectivo en Colombia”, en revista *Trabajo y Derecho*, núm. 46, Bogotá, Asociación de Abogados Laboralistas, 2010, págs. 45-67.
- “Constitucionalismo social en América Latina, Los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba y Uruguay”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *Constitucionalismo Científico II, Entre el Estado y el mercado*, Bogotá, Ed. Temis & Universidad Nacional de Colombia, 2014, págs. 69-97.
- “En el corazón de América Latina, Las constituciones de Bolivia y Colombia y las acciones de defensa”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *El Estado constitucional en el tiempo y en el espacio, Anuario IV del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2015, págs. 349-403.
- “Espejismos y quimeras, La contratación como fórmula de administración de lo público”, en revista *Trabajo y Derecho*, núm. 44, Bogotá, Asociación de Abogados Laboralistas, 2008, págs. 14-33.
- *Huelga y servicio público en Colombia, Evolución legal y regulación constitucional en 1991*, Bogotá, Rodríguez Quito Eds., 1992.
- “La sostenibilidad, la regla fiscal y la falacia, El cancerbero de los derechos sociales”, en revista *Espacio Crítico*, núm. 15, Bogotá, Centro de estudios Espacio crítico, 2011, págs. 125-138.
- SALVIA, AGUSTÍN *et al.*: “Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)”, en LINDENBOIM, JAVIER (Eds.): *Cuaderno del Ceped*, núm. 4, *Crisis y metamorfo-*

- sis del mercado de trabajo*, parte 1, *Reflexiones y diagnóstico*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2000.
- SÁNCHEZ, CARLOS ARIEL: *Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998 - 2004*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike, 2005
- *et al.*: “Consensos, participación ciudadana y ajuste estructural de las finanzas públicas en Colombia 1998-2002”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol 5, núm. 2, Bogotá, Universidad del Rosario, 2003, págs. 61-119.
- SÁNCHEZ SEGURA, JAVIER & AHUMADA BELTRÁN, CONSUELO: “La Globalización y las reformas de los noventa, Su impacto sobre la situación económica y social de Colombia, El caso de la salud en Bogotá”, en revista *Papel Político*, núm. 16, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004, págs. 29-75.
- SANTAMARÍA, MAURICIO *et al.*: *El sistema pensional en Colombia, Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe final*, Bogotá, Fedesarrollo, 2010.
- SARAVIA, ENRIQUE: “Procesos de privatización en Argentina y Brasil, Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, págs. 1-39.
- SECRETARÍA PERMANENTE DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA): *El financiamiento externo y la deuda externa de América Latina y el Caribe en el año 2000*, Caracas, 2001, http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2005/11/T023600000733-0-La_deuda_externa.htm (25.06.2015).
- SILVA ROMERO, MARCEL: *Flujos y reflujos, Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- STIGLITZ, JOSEPH E.: *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana Eds., 2011. Título original en inglés: *Globalization and its Discontents*, Nueva York & Londres, Penguin Books, 2002.
- “El rumbo de las reformas, Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista Cepal*, núm. 80, Santiago de Chile, CEPAL, 2003, págs. 7-40.
- TEUBAL, MIGUEL: *Crisis y deuda externa, América Latina en la encrucijada*, Buenos Aires, Eds. del Ides, 1985.
- UPRIMNY YEPES, RODRIGO & SÁNCHEZ, NELSON CAMILO: “Juzgar y medir, El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana”, en ABRAMOVICH, VÍCTOR & PAUTASSI, LAURA (Eds.): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Eds. del Puerto, 2010, págs. 295-325.
- URQUIJO, JOSÉ IGNACIO: “Contexto histórico del II Congreso Extraordinario de la CTV ‘El terremoto social del 28 de febrero de 1989’”, en *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, núm. 26, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1990, págs. 101-124.
- *Teoría de las relaciones industriales, De cara al siglo XXI*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2001.
- VEGA RUIZ, MARÍA LUZ (Ed.): *La reforma laboral en América Latina, 15 años después, Un análisis comparado*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2005.

VIDAL CASTAÑO, JOSÉ: *Panorama del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012.

WEIZSÄCKER, ERNST U. VON, *et al.*: *Limits to privatization, How to avoid too much of a good thing*, Londres, Earthscan, 2005.

WILLIAMSON, JOHN: “No hay consenso, Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 40, núm. 3, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2003, págs. 10-13.

— “What Washington means by Policy Reform”, en ÍD. (Ed.): *Latin American Adjustment, How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics, 1990.

b) *Prensa colombiana consultada*

- *Austeridad y no despidos: sindicatos*, en periódico *El Espectador*, de 8 de febrero de 2001, pág. 3b.
- *Bloqueos a Transmilenio*, en periódico *El Tiempo*, de 15 de marzo de 2001, págs. 1-5.
- *Comenzó la era de austeridad*, en periódico *El Tiempo*, de 2 de enero de 2001, págs. 1-2.
- *Congelan 1.032 despidos*, en periódico *El Tiempo*, de 15 de marzo de 2001, págs. 1-5.
- *Despidos por ajuste*, en periódico *El Tiempo*, de 4 de marzo de 2001, págs. 1-9.
- *Gran debate por la 617*, en revista *Portafolio*, de 12 de marzo de 2001, pág. 11.
- *La ley del paro*, en periódico *El Tiempo*, de 22 de marzo de 2001, pág. 1-10.
- *La prudencia fiscal*, en periódico *El Nuevo Siglo*, de 1 de julio de 2001, pág. 3.
- *Liposucción burocrática*, en periódico *El Tiempo*, de 5 de enero de 2001, págs. 1-4.
- *Orden de paro se mantiene: sindicatos*, en periódico *El Espectador*, de 21 de febrero de 2001, pág. 2b.
- *Salen 50 funcionarios de la Asamblea*, en revista *Panorama*, de 3 de marzo de 2001, pág. 3.
- *Sindicatos proponen ajuste*, en periódico *El Tiempo*, de 9 de abril de 2001.