

# LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA: ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA EL CASO COLOMBIANO

## STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY: ELEMENTS OF ANALYSIS FOR THE COLOMBIAN CASE

*Fray Luis Antonio Alfonso Vargas, O.P.*

*Fecha de Recepción:  
10 de mayo de 2010*

*Fecha de Aceptación:  
17 de mayo de 2010*

### **RESUMEN\*\***

Un análisis histórico muestra el surgimiento, desaparición, permanencia e influencia de escuelas de pensamiento económico que conceptúan de modo diverso el rol que debe desempeñar el Estado con respecto a la economía; a su vez, la relación Estado-Economía está mediada por la perspectiva antropológica que se tenga. Colombia ha sido receptora, y en pocos casos creadora, de varias de las propuestas metodológicas de estas escuelas que han influido en la legislación y en la conformación de la economía de nuestro país.

### **PALABRAS CLAVE**

Rol del Estado, escuelas de pensamiento económico, caso colombiano.

### **ABSTRACT**

A historical analysis shows the emergence, disappearance, permanence and influence of schools of economic thought in a different way to conceptualize the role what must be played by the State with regard to the economy and in turn, the State-Economy is mediated by the anthropological perspective you have. Colombia has been receiving, and few times

---

\* Teólogo, filósofo, abogado, cursante de Maestría en Derecho Público. Decano de la Facultad de Derecho seccional Tunja. Investigador adscrito al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás de Aquino-Tunja.\*\* Artículo de revisión, proyecto de investigación "Observatorio Nacional de Políticas de Evaluación Educativa".

\*\* Artículo de investigación jurídico producto y resultado definitivo del Proyecto de Investigación "Fundamentos Constitucionales de la intervención en la Economía", vinculado a la línea de investigación de constitucionalismo y construcción democrática del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas la Universidad Santo Tomás de Tunja.

El presente resultado de investigación se realiza mediante un método analítico y conceptual que utiliza como fuentes primarias de Doctrina respecto de las estructuras teóricas económicas desde una perspectiva Diacrónica.

has been creative, of several of the methodological proposals of these schools that have influenced in legislation and in conformation of economy of our country.

### **KEY WORDS**

Role of the State, schools of economic thought Colombian case.

### **RÉSUMÉ:**

Une analyse historique montre l'émergence, la disparition, la permanence et l'influence des écoles de la pensée économique d'une manière différente de conceptualiser le rôle que doit jouer l'État en ce qui concerne l'économie, à son tour, l'État-économie est médiée par une perspective anthropologique vous avez. La Colombie a été receptaria, créatif et dans quelques cas, plusieurs des propositions méthodologiques de ces écoles

## **1. INTRODUCCIÓN**

La intervención estatal en la economía: elementos de análisis para el caso colombiano.

La historia muestra una dialéctica en la que el tránsito de la liberación económica a la intervención estatal está mediada por etapas de crisis. En el presente apartado se confluirá la perspectiva económica alrededor del tema en mención, a partir de las

qui ont influé sur la législation et à façonner l'économie de notre pays.

### **MOTS-CLÉS**

Rôle de l'Etat, les écoles de pensée économique cas colombien.

### **SUMARIO**

Introducción, de Aristóteles a Locke, Mercantilistas y fisiócratas, Escuela Clásica –los clásicos en Colombia, Escuela Neoclásica, Keynesianismo –la teoría de Keynes en América Latina, Escuela monetarista –La escuela monetarista en Colombia, El neoinstitucionalismo –El neoinstitucionalismo en Colombia, Nuevas perspectivas económicas: más allá del debate entre el Estado y el mercado –Políticas y recomendaciones del Banco Mundial sobre la intervención estatal en la economía colombiana, Conclusiones, Referencia Bibliográfica.

escuelas de pensamiento económico más representativas y su influencia en los cursos de acción públicos en Colombia.

## **2. DE ARISTÓTELES A LOCKE**

La configuración del orden social desde los pensadores clásicos se atribuye en mayor o en menor medida a la existencia de la intervención del Estado en el uso del po-

der. Desde Aristóteles hasta Locke se converge en la necesidad de un ente mayor, aunque con funciones diferentes en uno y otro caso, que permita la convivencia y el bienestar de la sociedad. Mientras el primero valida la formación del Estado como un acto natural inherente a la condición humana para el alcance del bien común, el segundo atribuye su existencia a la necesidad de protección de la propiedad privada y del establecimiento de reglas, así como penas y castigos para establecer el orden y la convivencia.

Siguiendo a Bobbio (1993), antes de Locke existió un *organicismo* porque cada individuo era concebido como un elemento de un orden que lo superaba, la familia, la polis, el imperio, la iglesia. Desde el punto de vista económico correspondía al Estado como ejecutor del *bien común* dirigir la economía, dirigir la producción y distribución de bienes. En una visión ética de este proceso no es moralmente bueno la acumulación de bienes (y menos de capitales) porque esto contribuye a generar riqueza y miseria. El ideal antiguo y medieval, desde la aparición del cristianismo es una sociedad que mediante los bienes pueda satisfacer las necesidades.

Es con Locke que aparece, desde el punto de vista político y moral, la noción de *individuo*, de tal forma que la autocomprensión del sujeto se hace con referencia a sí mismo y no a un

ente superior. Bobbio (1993) caracteriza el Estado moderno que surge con Locke como un ente político que busca la seguridad en los goces privados, que limita el poder de los gobernantes, que garantiza los derechos naturales de las personas e interviene únicamente para evitar que un ciudadano cause daños a otros.

Por lo tanto, para Locke el Estado debe intervenir lo menos posible en el curso de la economía y el mercado; no obstante debe garantizar el derecho de propiedad, el cual es connatural a la persona, permitiendo que cada individuo, a partir del derecho de propiedad pueda realizar los otros derechos naturales. La sociedad de Locke es un conjunto, necesariamente de propietarios.

### **3. MERCANTILISTAS Y FISIÓCRATAS**

El debate de la conveniencia del Estado en los sistemas económicos propiamente dichos, se inicia con el desarrollo de corrientes antagónicas tales como el mercantilismo y la fisiocracia. Los *mercantilistas*, a mediados de siglo XVI, reclamaron la necesidad de la presencia del Estado para expandir el comercio internacional, acumular riqueza y consolidar economías de la época, haciendo uso de instrumentos como las restricciones a las mercancías extranjeras y los incentivos arancelarios para las propias.

Dos siglos más tarde en Francia, los *fisiócratas*, dirigidos por François Quesnay, defenderían “la eliminación de toda traba que impidiese el funcionamiento del orden natural establecido por Dios para bienestar de los hombres. A partir de allí, propugnarán la no intervención del Estado en la resolución de los problemas económicos” (Marsili, 2007) y se constituiría en la solución a la decadencia económica y especialmente agrícola que vivía el país en aquel tiempo. Entre sus postulados consideran que “...El Estado debe mantener tal *orden natural* mediante tres reglas: el derecho a la propiedad, la libertad económica, y la seguridad en el disfrute de esos derechos y libertades” (Martínez, 2003). La libertad económica según esta tradición sería enmarcada por la frase *laissez faire, laissez passer*<sup>1</sup>, la cual trascendería por toda la historia del pensamiento económico.

#### 4. ESCUELA CLÁSICA

La disciplina económica encontraría en la modernidad (siglos XVIII y XIX) su desarrollo, en la denominada escuela clásica atribuida a los nom-

bres de Adam Smith, con su obra *Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones* (1776); David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación* (1817); y, John Stuart Mill con *Sobre la Libertad* (1859); quienes adoptarían mayoritariamente los postulados utilitaristas<sup>2</sup> y fisiócratas, y establecerían también el orden natural como principio de racionalidad, el cual implica, en la práctica, un margen mínimo del Estado como ordenador de la actividad económica y relevancia de las decisiones individuales para el bienestar general. (Leguizamón, 2001).

Adam Smith hace un estudio del sujeto humano, desde el punto de vista moral<sup>3</sup> y luego le da implicaciones económicas. El sustento de su teoría es la noción de *mano invisible*. Cada hombre, al actuar libremente y perseguir sus intereses individuales ó egoístas<sup>4</sup>, logra el bien social, debido a que una *mano invisible* regula el conjunto de los actores individuales y los convierte en un bienestar general. Esta teoría influida por la corriente filosófica denominada mecanicismo. Para Newton el universo funciona como una sumatoria

---

1 Aludía a la no imposición del Estado sobre temas económicos, no restricciones al comercio ni a las empresas.

2 Jeremy Bentham, David Hume, entre otros.

3 Su obra *Teoría de los sentimientos morales* en 1759, es representante de tal tratado moral que en contraste con la figura central del egoísmo en la obra *la Riqueza de las Naciones* expone el papel de la simpatía como “criterio de aprobación o reprobación de la conducta” (De la Fuente y Gil, 1995).

4 De ahí la aplicación de su famoso ejemplo en el libro *la Riqueza de las Naciones*: “No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios, sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas”.

de movimientos individuales guiados por una ley general universal. De igual manera, los estudios de biología mostraban que una abeja, por ejemplo, contribuía al bienestar y funcionamiento de todo el panal, aun ignorando el funcionamiento general de dicho panal.

Partiendo de esto, con Smith se crea la teoría de la división del trabajo y del valor, como fundamento del crecimiento económico de las sociedades, puesto que el hombre encontraría en la especialización la manera más oportuna de realizar el intercambio y obtener ganancia. En esta perspectiva, el valor real de las mercancías está dado por el costo que se invierte en su producción (capital y trabajo). Sin embargo, Smith reconoce que hay cierto tipo de bienes especiales cuyo valor no lo determina el trabajo sino la escasez, por ejemplo, los diamantes<sup>5</sup>. Por lo cual define el doble carácter de las mercancías al poseer un *valor de uso*, dado por la satisfacción o utilidad que proporciona el bien a quien lo consume y un *valor de cambio* que es la capacidad adquisitiva de dicho bien para adquirir otros bienes; esta capacidad se definiría por el precio de mercado del bien determinado, por el juego entre la oferta y la demanda.

Posteriormente, a David Ricardo (1817) se le atribuye la creación de

la teoría de las *ventajas comparativas*. Siguiendo los postulados de Smith aplicados al intercambio internacional, argumenta que el crecimiento económico encontraría su resultado óptimo en la medida en que cada país se especializara en la producción de aquellos productos cuyas condiciones naturales le permitían promover con mayor facilidad; por ejemplo, unos países debían producir lanas, otros cereales etc., fomentando el intercambio vía especialización, sin la obstrucción del Estado en el mismo. En el mismo sentido, John Stuart Mill (1862) expone el principio absoluto que debería gobernar las relaciones entre la sociedad y sus miembros, a saber, el principio de la *no intervención de la autoridad*, ya que las personas son soberanas en sus acciones.

Otra obra económica clásica fue *El Capital* de Karl Marx (1867), que al contrario de los liberales anteriormente expuestos, criticaba la postura de los liberales clásicos al ignorar el papel económico del Estado, puesto que concebía el intervencionismo como un eje necesario para mantener el sistema económico y social, tal como el capitalismo. Este último, dadas las contradicciones entre las clases sociales, terminaría acabado por la sublevación de la clase trabajadora.

---

<sup>5</sup> Más adelante esta afirmación clasificaría los bienes de consumo como: inferiores, superiores y normales.

## 4.1 LOS CLÁSICOS EN COLOMBIA

Cabe destacar la gran influencia que ejercieron los pensadores clásicos liberales en Colombia en lo corrido del siglo XIX en el diseño de la política económica, la cual tuvo como base el libre comercio, expresado en los bajos aranceles y el intercambio de mercancías especialmente con Europa, en una relación de bienes agrícolas por manufacturas. Florentino González, Salvador Camacho y Miguel Samper fueron de los destacados pensadores económicos que influyeron en la época política del *radicalismo liberal*. La siguiente frase de Florentino González reivindica el sentimiento económico de la época: “Libertad para producir y cambiar, he aquí lo que el legislador debe conceder a todos, y dejar a la inteligencia y a la actividad el campo libre para obtener las ventajas, que la poca habilidad o la pereza pretenden conseguir con una protección onerosa para la sociedad entera”. (U. Rosario - 2001. p.7)

## 5. ESCUELA NEOCLÁSICA

Sin embargo, la tendencia liberal de los clásicos sería retomada y formalizada en términos matemáticos en

el siglo XIX bajo el llamado neoclasicismo, de autores como Carl Menger, Leon Walras y William Stanley Jevons, que le brindó universalidad y fundamentación al modelo económico liberal bajo conceptos como equilibrio general, competencia, utilidad marginal, costos marginales, costo de oportunidad<sup>6</sup>, entre otros, la base de la denominada microeconomía. (Leguizamón, 2000).

Son las conductas de los productores y los consumidores tratando de maximizar sus beneficios y su utilidad, las que conducen a una situación de equilibrio general, dada la plena competencia y libertad económica. El precio de todas las cosas es un resultado de la interacción entre su oferta y su demanda.

La teoría neoclásica parte del supuesto que el hombre es un *maximizador de beneficios*; siempre busca lo que le genere mayor placer desde el punto de vista moral y mayor ganancia desde el punto de vista económico. Para que ello así ocurra deben existir dos principios básicos: el de *racionalidad* y el de *información plena*. Por el principio de racionalidad se entiende que el hombre ordena siempre sus preferencias, las valora y escoge la mejor para su be-

---

<sup>6</sup> En el costo de oportunidad se estudia si la producción de X bien genera ganancias o pérdidas. El costo marginal significa que a mayor producción en el tiempo, menor costo de producción. El valor de la producción del segundo producto es menor que la del primero por lo que los costos de producción al pasar el tiempo son decrecientes. El ingreso marginal está determinado por el costo marginal decreciente: a menor costo marginal mayor ingreso marginal. El equilibrio general está dado por el punto de encuentro entre el costo marginal y el ingreso marginal. Es el momento ideal de la economía.

neficio. En un mercado libre escogerá racionalmente la mejor opción con el menor valor, es decir, el bien de mayor calidad que cueste menos dinero<sup>7</sup>. Esto supone el segundo principio que es el de información. Los neoclásicos parten del supuesto que la información existe en el mercado y las personas en sus actuaciones económicas la utilizan de manera permanente y provechosa para elegir la mejor opción.

La aplicación de los dos principios anteriores, se convierte en la antecámara del concepto de *óptimo de Pareto* que, de manera simplificada, significa que cada individuo, actuando por medio de los principios de racionalidad y de información, puede alcanzar una situación según la cual genera bien económico propio sin dañar el de los otros. Este concepto trascendería la esfera económica, y sería el sustento para evaluar todo tipo de intervenciones sociales en términos de eficiencia y equidad.

Los historiadores de la economía afirman que la paz decimonónica del siglo XIX<sup>8</sup> se dio gracias a la realización del modelo neoclásico. Porque permitió una economía con pocos monopolios y multiplicidad de

empresas, controladas por el modelo oferta-demanda a escala global, aunque entrara en contradicción y colapso más adelante.

La Escuela Austriaca, de corte neoclásica, se ha mantenido durante todo el siglo XX en su tradición metodológica, fuertemente crítica con todos los paradigmas dominantes. Entre los más recientes y destacados autores se encuentra el Nobel de Economía en 1974, Friedrich August von Hayek.

## 6. KEYNESIANISMO

Pero la teoría que le concedió a la economía el status de ciencia, entraría en contradicción en la crisis económica de 1929. La respuesta para solventar la depresión estuvo a cargo del economista John Maynard Keynes en 1936 con la publicación de su Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, quien manifiesta la contradicción de los postulados liberales del equilibrio vía libre mercado, recomendando, a diferencia de sus predecesores, la presencia activa del Estado como estabilizador de la economía.

---

Las ganancias se producen en el encuentro de la oferta y la demanda. El equilibrio general se da por la suma de los equilibrios de las empresas. En este sentido no pueden existir monopolios porque rompen dicho equilibrio.

<sup>7</sup> Hay que destacar que hoy no solo se aplica la teoría microeconómica a bienes del mercado en el cual se compra y se vende, sino también en situaciones o bienes de no-mercado bajo la esfera del comportamiento individual, tales bienes como son las normas, sanciones, los bienes ambientales, entre otros.

<sup>8</sup> En este sentido el texto de Karl Polanyi. La gran transformación.

Se considera a Keynes el creador de la macroeconomía, por cuanto hace un análisis de las variables económicas en contextos agregados (grandes conglomerados de productores y consumidores, niveles de empleo, precios, dinero en circulación, etc.). En este sentido, Keynes trabaja sobre el supuesto de que la producción nacional (manejado en términos prácticos como Producto Interno Bruto) es igual a la sumatoria entre el consumo más la inversión, más el gasto público, más la diferencia entre exportaciones e importaciones.

$$\text{PIB} = C + I + (\text{GP}) +/ - (\text{E-I})$$

Según Keynes, en tiempos de crisis económica el Estado debe incentivar la variable Gasto Público (GP) para reestablecer el equilibrio económico, así como la inversión de los particulares. El Estado realiza el gasto público por medio de la creación de infraestructura, inyección directa de dinero y provisión de bienes y servicios. Para esto los intereses bancarios a los particulares deben ser bajos, con el fin de promover el acceso permanente al mercado financiero y con esto tener recursos para aumentar la producción nacional. El Estado capta ingresos por los impuestos que son acordes con los bienes que posea cada ciudadano; a mayor renta, mayores impuestos.

Así fundamenta Keynes que las leyes económicas van más allá de la relación oferta y demanda, puesto que las personas no consumen todos sus ingresos (existe el ahorro) y las decisiones de inversión se basan en las expectativas (sean de particulares o empresas), es decir, existe incertidumbre, la cual distorsiona el axioma de que toda oferta crea su propia demanda y el mercado por su libre movimiento se vacía (oposición a la Ley de Say).

En la práctica esta escuela “significó la generalización del Estado de Bienestar, entendido como el conjunto de acciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación el acceso a un mínimo de servicios que mejore sus condiciones de vida” (Oszlak, citado por Marsili, 2007, 50). Estas acciones incluirían un papel activo como regulador de la economía que permitirá impedir las crisis y fomentar el crecimiento.

La crisis económica unida con los devastadores efectos de la segunda guerra mundial sobre la humanidad y las instituciones imperantes, se constituyeron en el escenario propicio para implantar una nueva estructura económica de base keynesiana, respaldada por los Estados, para estabilizar la sociedad. Tal estructura se inició con la formación de organismos supranacionales<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Entre las organizaciones creadas para tal fin se encuentran el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial.



que respaldaran financieramente a las naciones en crisis, en un plan de restauración económica, basadas en la idea intervencionista del Estado, las cuales con el fin de aumentar la demanda agregada, incentivaría el consumo vía gasto público; así el Estado se convertiría en el ente subsidiador de todos sus ámbitos de actuación, los cuales se extendieron en la posguerra debido a la nueva orientación de lo social, enmarcada por los derechos humanos, y a la necesidad de consolidación económica-industrial de las economías en el mundo.

### **6.1 LA TEORÍA DE KEYNES EN AMÉRICA LATINA**

En el período de la posguerra, para América Latina se recomendó fortalecer la industria interna como sustento para el crecimiento económico, que para la época era casi inexistente. Este proceso se conoció como el Modelo de Sustitución de Importaciones de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), dirigido por Raúl Prebisch. De acuerdo a Garay (s.f.), desde 1945 se adoptó el modelo con un propósito industrialista en el eslabón manufacturero: “[...] la creación el Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1940 sería un elemento fundamental para el

apoyo de la inversión y montaje de sectores industriales como la industria química, de caucho y metalúrgica, entre otros”. (Garay S.F. 1994).

Las ideas expuestas por la Cepal argumentaban que el estancamiento económico de los países de la “periferia” radicaba en “[...] el modelo clásico basado en la división del trabajo, en el cual los países del centro se especializaban en bienes intensivos en capital y los de la periferia en bienes intensivos en mano de obra” (Garay s.f.).

La política de Keynes en América Latina buscó desincentivar la variable comercio internacional, imponiendo altos impuestos a las importaciones de mercancías para promover la producción de las propias. De igual manera los Estados comenzaron a intervenir proveyendo de manera directa los servicios de salud, educación y el mismo Estado se convirtió en el mayor empleador<sup>10</sup>.

Además, el Estado colombiano asumió nuevas responsabilidades de acuerdo a la nueva ola de derechos humanos, de los cuales se convertía en su directo proveedor (salud, educación, etc.); en el país fue un proceso de creación de aparatos gubernamentales para la prestación de tales servicios; ejemplo de ello fue la

---

<sup>10</sup> En Colombia, por citar algunos ejemplos, en 1940 se creó el Ministerio de Salud; los hospitales San Juan de Dios se crearon durante el gobierno de Rojas Pinilla; en la década del 60 se crearon los hospitales universitarios en lo que se comenzó a brindar un sistema de prestación de servicios de salud. De igual manera el Estado colombiano fue incrementando su aparato burocrático.

creación en la década de los sesenta de un sistema de salud acompañado de grandes inversiones en infraestructura hospitalaria.

Sin embargo, la prolongada crisis de los años setenta “alteró la perspectiva de la intervención pública. La llamada crisis del petróleo introdujo la concienciación de que la sobredimensión del Estado había contribuido al desequilibrio financiero mundial. Una nueva corriente ideológica marcaría así la década de los 80” (Marsilli, 2007).

## **7. ESCUELA MONETARISTA**

Al tiempo que avanzaba el modelo de Keynes y se aplicaba a más economías en el mundo, autores como Milton Friedman y F. V. Hayek mantuvieron su constante crítica a tal modelo, argumentando los efectos nefastos que traería consigo la planificación centralizada del Estado. La crisis del modelo en los años setenta abriría de nuevo el camino para los autores señalados, puesto que los postulados keynesianos cayeron en contradicción al presentarse en las economías hiperinflaciones y desempleo masivo.

Este hecho, unido al fracaso de otros sistemas como el socialismo, otorga a esta escuela viabilidad para implementar sus postulados en las políticas económicas que iniciarían

las llamadas reformas estructurales, expresadas en primera instancia en el denominado *Consenso de Washington*, documento escrito por John Williamson en 1989, que sintetiza las recomendaciones de política recomendada desde los monetaristas para el ajuste de las economías emergentes, conocido hoy como el fundamento del neoliberalismo.

Tales medidas de *ajuste* estatal se resumen en el siguiente listado: (i) Disciplina fiscal, (ii) Reordenar las prioridades del gasto público, (iii) Reforma de impuestos, (iv) Liberalización de las tasas de interés, (v) Una tasa de cambio competitiva, (vi) Liberalización. (vii) Liberalization of Inward Foreign Direct Investment, (viii) Privatización, (ix) Desregulación, (x) Derechos de propiedad.

### **7.1 LA ESCUELA MONETARISTA EN COLOMBIA**

En Colombia tal proceso de ajuste inicia con la administración del presidente Virgilio Barco, incentivando el proceso de apertura de la económica al “reducir progresivamente las restricciones cuantitativas a las importaciones. Se buscaba incrementar gradualmente el nivel de exposición de la economía colombiana a la competencia externa, para de esta forma buscar alcanzar mayores niveles de competitividad y de desarrollo” (Garay, s.f). El gobierno de César Gaviria consolidaría el proceso de apertura

de mercados e iniciaría varias reformas tendientes a cumplir con las políticas del Consenso de Washington. Pero la apertura vendría acompañada de una política fiscal restrictiva (disminución de impuestos y recaudos, incentivando el ahorro público y el manejo eficiente del gasto).

La liberalización del comercio, de acuerdo al proceso de apertura económica bajo el gobierno de Gaviria, abrió las puertas del mercado colombiano de acuerdo a instrumentos tales como la reducción y eliminación de aranceles, lo cual buscaba incentivar el consumo, la variedad del mismo, la mejora industrial de las empresas y el fortalecimiento del comercio.

Asimismo, se ideó una nueva estrategia para hacer frente a las crecientes demandas sociales de servicios, tales como la salud y la educación; esta consistía en provisión privada de tales servicios bajo la guía del Estado.

## **8. EL NEOINSTITUCIONALISMO**

Otras corrientes que surgieron a través del siglo XX y que sólo encontraron atención a finales de siglo, fueron aquellas que retomaron el análisis económico tradicional desde otras disciplinas como el derecho y la ciencia política. Una de estas corrientes de pensamiento fue la llamada escuela institucionalista de

principios de siglo XX, la cual tuvo como centro de análisis la influencia de los hábitos de conducta y de pensamiento de la comunidad, plasmados en instituciones sociales sobre el sistema económico. Uno de los más destacados autores de dicha corriente fue Thorstein Veblen, quien retomó explicaciones desde la biología (darwinismo) para explicar el comportamiento económico y social.

Asimismo, la naciente interdisciplinariedad de la economía tardaría en darle importancia a la obra de otro teórico, Ronald Coase en 1937, con la publicación de la *Naturaleza de la Firma*, en donde explica que la carencia del modelo económico neoclásico radica en la ausencia de elementos como los costos de transacción y los derechos de propiedad. Después de mitad de siglo sus ideas cobrarían relevancia con la divulgación del artículo *El problema del costo social*, el cual despejaría el camino para nuevas líneas de investigación como el Análisis Económico del Derecho, Organización Industrial, la Elección Pública, los contratos, regulación económica y la economía de la información, todas estas agrupadas (aunque no de manera articulada) en una corriente denominada neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo tomaría como núcleo de referencia el modelo neoclásico, atribuyéndole ciertas modificaciones, e intentado llenar

los vacíos que, desde distintas corrientes, habían sido señalados y trazando puentes para el estudio integral. Douglass North, premio Nobel de economía en 1993, estudia a Ronald Coase y Thorstein Veblen, entre otros, y formula una teoría de las instituciones cuyos postulados principales se pueden sintetizar así:

North entiende la institución en un concepto amplio, como las “reglas del juego en una sociedad o las limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1993; 13). Éstas pueden ser formales (reglas, leyes, constituciones) o informales (normas de comportamiento, convenciones, cultura, códigos de conducta, etc.), que en “conjunto definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías” (1993).

North critica la teoría neoclásica en sus principios de racionalidad y de información. El hombre no es enteramente racional, sino que su racionalidad está limitada por las instituciones. Tampoco posee información completa porque siempre en el mercado la información es fragmentada.

Tampoco se da el óptimo de Pareto, puesto que en la economía existen competencias imperfectas; la utilidad y crecimiento de unas empresas generan en muchas ocasiones la destrucción de otras como en el caso de los oligopolios.

Cada nación evoluciona de una manera diferente de acuerdo con las instituciones propias. Esto ocurre en el campo moral, económico y político. (North, 1995, 139-151).

El Estado debe regular comportamientos, conductas, derechos de propiedad de una manera eficiente para crear marcos institucionales en donde se pueda desarrollar la economía como medio de desarrollo de cada país.

El estudio institucional de la economía es el único método válido para poder mejorar el índice de desarrollo económico; sólo a través de la modificación de las instituciones desde el punto de vista ético, político y económico, se puede conseguir un mejor desarrollo económico que trae beneficios sociales.

## **8.1 EL NEOINSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA**

Las nuevas tendencias económicas y una nueva organización mundial (económica y geopolítica) exigían al Estado cambiar su estrategia regulatoria para lograr la coordinación, eficacia, eficiencia y equidad en sus funciones que respondieran a tales exigencias.

En Colombia, una nueva carta de derechos en 1991 exigía nuevas responsabilidades al Estado para brindar derechos y oportunidades de acceso a bienes de primera necesidad.

Las políticas neoliberales iniciadas en los noventa, más un instrumental teórico-analítico renovado, fue el marco para introducir diversas reformas; ejemplo de ello, la nueva caracterización del Estado como *garante* de la prestación de servicios públicos (Velásquez y Turbay, 2004). Tal oleada de reformas tocó sectores como la salud (por medio de la Ley 100 de 1993), el empleo (flexibilización del mercado laboral, nuevas figuras de contratación), la construcción de vías (concesiones viales a privados), el sector eléctrico (separación de la regulación, la producción y la distribución: Ley 142 de Servicios Públicos y la Ley 143, Eléctrica), sector gas, entre otros.

La descentralización administrativa fue otro de los grandes cambios en la estructura orgánica del Estado colombiano; los antecedentes inmediatos del proceso de descentralización se remontan a la administración de Belisario Betancur, la cual elaboró un proyecto global de descentralización política, administrativa y financiera, discutido y aprobado por el Congreso en 1983 en cuanto a la parte financiera, y en 1986 en cuanto a la parte política y administrativa. En 1986 llegó un nuevo gobierno con la elección de Virgilio Barco, el cual según el análisis de (Blanquer y Fajardo, 1991), presentó ...“una política menos voluntarista en materia de reforma del Estado y tomó algunas medidas, por decreto o por leyes, de aplicación y de

ampliación de la descentralización”. La expedición del Decreto 77 de 1987 es la consecuencia lógica de las leyes del 83 y 86, en el cual aparece la descentralización como una necesidad impuesta por el contexto nacional e internacional. (Casado, 2002).

Tal proceso se consolidaría con la puesta en marcha de la Ley 60 de 1993 y su reforma en el 2001 por medio de la Ley 715. Estas reformas buscaron la eficiencia del aparato estatal, permitiendo al sector privado actuar bajo ciertos límites impuestos por el ente mayor para simular la formación de mercados que redunden en mejores precios y cobertura total. En este sentido, (Ayala y Millán, 2002), afirman:

“La sostenibilidad financiera sería conseguida mediante la atracción de inversionistas privados y el pago de los costos reales del servicio por los consumidores, mientras que la sostenibilidad social se lograría mediante el establecimiento de subsidios claros y transparentes, concentrados en la población objetivo, y procurando minimizar las distorsiones a las señales tarifarias”.

## **9. NUEVAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS: MÁS ALLÁ DEL DEBATE ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO**

Más allá del debate sobre el Estado o el mercado como estabilizador de

la social, Amartya Sen en su libro *Desarrollo y Libertad* (1999), plantea un punto medio en el cual es posible obtener ventajas económicas en términos de desarrollo, justicia y equidad, valiéndose de mecanismos estatales de subsidiariedad y libre funcionamiento del mercado. En este sentido, el nivel de bienestar social depende del conjunto disponible de *capacidades* para funcionar. Si bien los recursos (*habilitaciones*) son indispensables para tener capacidad, son aquellas las que definen el uso y el disfrute de libertades de los individuos.

Por lo anterior, para Sen, la intervención debe existir exclusivamente para garantizar el acceso y disfrute de libertades (derechos) de las personas. Se puede decir entonces que el papel del Estado es el de garante de la equidad en la sociedad y desde su perspectiva “el paternalismo puede definirse como la restricción de la libertad en beneficio de aquel cuya libertad se limita” (Cejudo, 2007). En estos términos, los *menos aventajados* constituyen el foco estatal para brindar capacidades que redunden en el aprovechamiento y disfrute de libertades individuales.

Durante su trabajo en el Banco Mundial, Sen ha creado fórmulas para medir si los Estados proveen las habilitaciones y capacidades bá-

sicas para que se logre satisfacer las necesidades fundamentales y se disfruten libertades de los ciudadanos.

## **9.1 POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA**

Guigale (2003) sintetiza el informe de recomendaciones del Banco Mundial sobre lo que debiera contener la agenda del nuevo periodo presidencial colombiano en el tema económico. El informe resalta dos situaciones que impiden el desarrollo del país: la violencia y la crisis económica, surgida a partir de 1998. Por lo cual, según el Banco Mundial la tarea principal del nuevo gobierno ha de ser fomentar un desarrollo económico como condición necesaria para la paz. Por medio de: 1) Conseguir un crecimiento rápido y sostenible. 2) Compartir los frutos del desarrollo con todos los colombianos. 3) Construir un gobierno de calidad.

La primera prioridad es lograr un desarrollo económico rápido y sostenible.<sup>11</sup> Para el BM son 5 las intervenciones que debe hacer el gobierno:

1. Un régimen macroeconómico más propicio que consiste en corregir el desequilibrio financiero del sector público y la acumulación de la

<sup>11</sup> Según el BM “...en promedio, cada punto porcentual de incremento del PIB per cápita reduce la pobreza en 0,6% (en un cuarto de millón de personas)” *Ibid.*, p. 3

- deuda<sup>12</sup>. Para ello propone reducir el gasto y aumentar los recaudos.
2. La reforma al sector financiero, que consiste en la reestructuración de la banca y reforma del sistema de pensiones en términos fiscales.
  3. En la prestación de los servicios debe existir una mayor participación privada y debe tener una mayor cobertura hacia los pobres.
  4. El renacimiento de la economía rural, posibilitando el mercado real en vez de oponerse a él con subsidios que trastornan el mercado de la tierra y de los productos.
  5. Políticas de crecimiento y protección ambiental. Desarrollar el mercado de las emisiones de carbono.

En segundo lugar, establece que lo importante para poder ser partícipe de los frutos del desarrollo económico es proporcionar a todos los ciudadanos las “herramientas” para poder participar de ese crecimiento. Por ello, hay que crear “unos mejores mecanismos para la formación del capital humano y mejores mercados para vender ese capital”<sup>13</sup>. Según el BM, la intervención que debe hacer el gobierno a este respecto la podemos sintetizar así:

Reformar la educación pública y el sistema de salud, estructurando procesos de rendición de cuentas. El BM critica estos dos sistemas por

su alto costo para el gobierno frente a su poca calidad.

Es necesario crear, según el BM, un régimen legal y normativo del mercado laboral en donde los pobres puedan explotar su capital humano, de acuerdo con la economía moderna. Un sistema de protección social adecuado que realmente proteja a los desplazados por el conflicto, integrándolos pronto al sistema económico.

Y, por último, el BM parte de la premisa de la poca credibilidad del mismo Estado, lo que imposibilita el margen de maniobra de cualquier gobierno. Por ello la primera tarea es la reforma del Estado en sí mismo. Esta reforma no es, fundamentalmente, burocrática sino funcional. Dice el BM: se trata de “*mejorar la forma en que el Estado cumple con sus funciones principales: cómo presupuesta, audita, evalúa, regula, supervisa e informa*”. El contexto en el que se realizan dichas funciones debe reformarse en tres frentes:

1. Hacer más eficiente la descentralización para que los departamentos y municipios tengan disciplina fiscal y mejoren en la captación de recursos propios, pues el régimen de descentralización se puede volver insostenible.

<sup>12</sup> Dice el informe que la clave será “gastar menos y gravar más pero sin ralentizar la economía”. *Ibíd.* p.4

<sup>13</sup> Se observa en el lenguaje la visión economicista de la persona. Proporcionar “herramientas”; “capital humano”; “mercados para vender el capital humano”. Pareciera que la persona se reduce a un eslabón más de la cadena económica.

2. Fortalecer los mecanismos para luchar contra la corrupción.
3. Modernizar el sistema judicial para que responda a los principios de calidad y eficiencia.

Este informe es compatible tanto con supuestos propios de la escuela monetarista, neoinstitucionalistas, aunque con un enfoque propio de los postulados de Sen.

Si bien la primera propuesta se ha venido, de manera relativa, cumpliendo desde la década pasada, son aún pocos los resultados en materia de crecimiento económico. La segunda propuesta del BM relacionada con “compartir los frutos del desarrollo entre todos los colombianos”, no ha mostrado un buen desarrollo. Por el contrario, el margen entre los ingresos de los más ricos con respecto a los de los más pobres ha aumentado en estos años. Y las medidas del gobierno no han tenido como direccionamiento conseguir que las clases pobres accedan a la propiedad. Por el contrario, se incentiva permanentemente el consumo y no el ahorro. Los intereses de ahorro no son atractivos, por lo que los ciudadanos terminan depositando sus recursos en captadoras de ahorro al margen de la legalidad. La tercera propuesta, relacionada con “construir un gobierno de calidad”, es de vital importancia debido a los tres elementos que conlleva: es indispensable hacer más eficiente el

manejo de la descentralización, crear medidas de intervención eficaces contra la corrupción y hacer que el sistema judicial tenga calidad y eficiencia. En este sentido un trabajo desde la perspectiva de North serviría para analizar la relación economía-sociedad, desde las instituciones formales como la legislación, o informales como las costumbres, para proyectar estrategias que lleven a esas instituciones a ser más eficientes desde el punto de vista de la calidad humana. Esto implicaría un trabajo en educación en valores, en cohesión social, que repercuten en otras instituciones como las económicas.

## 10. CONCLUSIONES

La noción del papel que debe desempeñar la economía en los grupos humanos ha surgido de la misma concepción que se tiene de la persona humana. Cada pensamiento económico supone una visión antropológica, en la que el concepto de “libertad” es básico para determinar el modo como se debe organizar la economía. Y esta organización se da por medio de normas, es decir, a través del derecho. Así pues, hay tres conceptos que la historia de las corrientes económicas muestra entrecruzados: la noción de libertad humana, de economía y de derecho.

De lo anterior podemos concluir que la economía busca organizar los re-



cursos de acuerdo con la noción antropológica, sobre todo la noción de libertad; así la economía se entendería como una concretización de la antropología, que se normativiza por medio del derecho. La escuela económica que se aleja un poco de esta perspectiva es el neoclasicismo, que pretendió hacer del derecho una ciencia eminentemente matemática; no obstante, como pensamiento general el neoclasicismo también es una escuela que buscó matematizar toda actividad humana y reducirla a formulaciones cuantitativas; las corrientes actuales de economía de corte humanista, como la de Amartya Sen, retoman formas tanto cuantitativas como cualitativas para estudiar los resultados de la economía en la sociedad.

Bobbio habla de dos grandes etapas de la historia humana: el organicismo y el individualismo. En la primera etapa el hombre es parte de un todo, por lo que la economía debe ser controlada por el gobernante, que representa el conjunto social. Con la aparición del individualismo la economía es una acción que deben controlar los particulares; esto da origen a la burguesía y con ella al capitalismo. La cuestión es si esa libertad que la modernidad concede al individuo, debe ser absoluta o pueden existir intervenciones por parte del Estado con el propósito de regular la economía.

La historia muestra una dialéctica en estas regulaciones. Para unas escuelas el Estado debe tener un gran poder de intervención; para otras un poder limitado; para otras, el Estado debe ser un simple espectador, limitando su actividad a garantizar la seguridad. De uno a otro modelo se ha pasado por diversos motivos: crisis económicas, imposiciones de organismos extranjeros, desarrollo de las mismas economías.

En cuanto a Colombia, la influencia de pensamientos económicos, europeos y norteamericanos, ha sido notoria. La historia muestra la influencia de la escuela keynesiana, del monetarismo, del neoinstitucionalismo, por mencionar sólo unas; de igual manera, algunos partidos políticos de izquierda, así como las insurgencias dicen seguir, desde el punto de vista económico, la escuela marxista.

El Banco Mundial dio unas recomendaciones en el 2003, que podríamos llamar unas directrices de políticas económicas. Un buen porcentaje de estas recomendaciones se han desarrollado por la intervención del Legislativo y del Ejecutivo. Los resultados dividen opiniones: unos los ponderan, otros los critican. Los que cuestionan estas políticas se basan en mediciones de índices de pobreza y miseria, desempleo y subempleo, calidad de educación y de salud, buscando demostrar que la intervención

del Estado, aplicando estas políticas del consenso de Washington, han favorecido a las entidades financieras, las grandes empresas, las prestadoras de salud, pero en muy poco a la calidad de vida de la población, que se suponía era el objeto principal de dichas intervenciones.

## 11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, J. F. (2001). *Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Kumar Sen*. En Máiz, R. (comp.). *Teorías políticas contemporáneas*, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 381-396. Recuperado en [http://www.uned.es/dpto\\_log/jalvarez/publicaciones/sen2001.pdf](http://www.uned.es/dpto_log/jalvarez/publicaciones/sen2001.pdf)

Aristóteles. (s.f.). *La Política*.

Ayala, U. y Millán, J. (2002). “*La sostenibilidad de la reforma del sector eléctrico en Colombia*”. Recuperado de <ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/destacados/Resumen02181.pdf>

Blanquer, J.M y Fajardo, D. (1991). “*La descentralización en Colombia: estudios y propuestas*”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

Bobbio, N. (1993). “*Liberalismo y democracia*”. Fondo de Cultura Económica, México.

Casado Vila, I. (2002) *Nuevo Derecho Constitucional. Antecedentes y fundamentos*. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Cejudo Córdoba, R. (2007). “*Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen*”. *Revista Internacional de Sociología*. Vol. LXV, No. 47, mayo-agosto 2007. ISSN: 0034-9712. Pág., 11.

Clavijo, S. (2001). “*Fallos y fallas de la Corte Constitucional*”. Bogotá: Editorial Alfaomega, Bogotá.

De La Fuente Gil de la Vega, L. (1995). “*¿Hay contradicción entre la Teoría de los Sentimientos Morales y la Riqueza de las Naciones?*”, Recuperado de [http://www.riesgoycontrol.net/documentos/Smith\\_delaFuente.pdf](http://www.riesgoycontrol.net/documentos/Smith_delaFuente.pdf).

Del Vecchio Y G. Recasens, L. (1946) *Filosofía del Derecho*. Tomo II. Editado por Uteha.

González, F. (1805-1875). “*Revista de Economía*”. Universidad del Rosario (2001). Número 4. Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v4n1abstracts\(2001\).pdf](http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v4n1abstracts(2001).pdf).

Garay, L. J. (1994). *Composición y estructura económica colombiana*. Biblioteca Luis Ángel Arango. Banco de la República. Recuperado de <http://www.lablaa.org/blaavirtual/econo>

mia/industralatina/203.htm, el 17 de mayo de 2009.

Guigale, M. (2003). *“Colombia, fundamentos económicos de la paz”*. Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana, S.A. 2003. Colección: libros de cambio. Bogotá.

Herrerías, A. (1996) *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*. Cuarta edición. México. Editorial Linusa S.A.

Kalmanovitz, S. (2001). *“Las instituciones colombianas en el siglo XX”*. Editorial Alfaomega. Bogotá.

Martínez, J. C. (2001). *“Breve historia del pensamiento económico. La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes”*. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/1c/pensamiento-economico.htm> consultado el 7 de mayo de 2009.

North, D. (1993). *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*. México: Fondo de Cultura Económica. México.

\_\_\_\_\_. *Conferencia*, 9 de diciembre de 1993. Mayo 15 de 2009.

Marsili, M. (2007). *“Repensar el Estado. Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración Pública”*. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007. Recuperado de [www.](http://www.)

[ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Marina.doc](http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Marina.doc) el 15 de mayo de 2009.

Leguizamón, W., (2000). *Derecho Constitucional Económico*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

\_\_\_\_\_, (2001). *Introducción al Análisis de la Economía positiva Colombiana*. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Ltda.

Locke, J. (s.f.). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*.

Penagos, G. (1995). *Derecho Administrativo, parte especial Derecho Comparado - Doctrina - Jurisprudencia*. Tomo II. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.

*Revista de Economía del Rosario*. No. 4 - 2001. Pág. 7.

Ricardo, D. (1817). *Principios de Economía Política y Tributación*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004.

Stuart Mill, J. (1962). *El Utilitarismo en la Libertad. Ensayo sobre Bentham*. Tomado de <http://www.worldcat.org>

Velásquez, T. (2004). *Derecho Constitucional*. Tercera edición: Universidad Externado de Colombia.

Von Hayek, F. A. (1997). *“Los fundamentos de la libertad”*, tomo I. Barcelona: Folio S.A. España.