



Munich Personal RePEc Archive

Redistributive fiscal problems in Colombia

Fernando, Estrada and Jorge Ivan, Gonzalez and Alberto,
Castrillon and Mauricio, Perez

Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20518/>
MPRA Paper No. 20518, posted 08 Feb 2010 08:57 UTC

STATE PUBLIC FUNCTION
Fiscal problem and redistributive in Colombia

Fernando Estrada*
Jorge I. González
Alberto Castrillón
Mauricio Pérez

*CIPE, Universidad Externado de Colombia

Abstract

From a general perspective, one could argue that large State transformations are reflected in income, expenditure and employment. The information that the National Bureau of Statistics (Dane) have on income (tax and nontax) is accessible and more orderly than spending and employment. This difference is explained, in part because the collection of taxes is more centralized (national, municipal and departmental), and while expenditure on transfers is diversified

Keywords

Tax Power, Colombia, Latin American, Fairness.

PROBLEMAS FISCALES Y REDISTRIBUTIVOS EN COLOMBIA

La Función Pública del Estado

Fernando Estrada

Jorge Iván González

Alberto Castrillón

Mauricio Pérez ☺

Universidad Externado - Cipe

Estudio realizado para el Dane

2/7/2010

Resumen

Desde una perspectiva general, se podría argumentar que las grandes transformaciones del Estado se reflejan en los ingresos, el gasto y el empleo. La información que la Oficina Nacional de Estadísticas (Dane) tiene sobre los ingresos (tributarios y no tributarios) es accesible y más ordenada que la de gasto y empleo. Esta diferencia se explica en parte porque la recaudación de impuestos es más centralizada (nacional, departamental y municipal), mientras que el gasto sobre transferencias es diversificado.

Palabras clave

Poder fiscal, Colombia, Latinoamérica, Justicia.

1. Introducción	3
2. Teorías sobre la función del Estado en la economía	4
2.1. Perspectiva histórica	4
2.1.1. El contrato y el Leviathan	4
2.1.2. El Estado bajo las ideas mercantiles	5
2.1.3. El Estado en la fisiocracia	5
2.1.4. El Estado en el liberalismo	6
2.1.5. El Estado en las ideas socialistas	7
2.1.6. El Estado mixto	8
2.1.7. El retorno del liberalismo	9
2.1.8. Un camino alternativo a través de la renta básica	10
2.1.9. Del Estado liberal al Estado regulador	11
2.1.10. Estado empresario	12
2.1.11. Estado impulsor	13
2.2. El debate entre <i>social choice</i> y <i>public choice</i> .	18
3. El Estado en Colombia	21
3.1. La participación del Estado en la economía ha crecido	27
3.2. El peso de la política monetaria se ha incrementado	34
3.3. Hacia un Estado policivo y débilmente favorable al bienestar	35
3.4. La distribución ha sido por el lado del gasto y no de los ingresos	45
3.5. Los límites intrínsecos de los métodos cuantitativos en la evaluación de la intervención del Estado	50
4. Reseñas	51
4.1. Albi (2000)	51
4.2. Alviar y Rojas (1985)	51
4.3. Colclough y Manor (1994)	52

☺ Agradecemos a María Virginia Angulo la elaboración de las series de gastos e ingresos.

4.4. De Jasay (1993)	52
4.5. Giraldo (1994)	53
4.6. Hawley (1966)	54
4.7. Restrepo (2000)	55
4.8. Schonfield (1967)	56
4.9. Wade (1999)	57
5. Anexos.	59
5.1. Anexo 1. Samuelson y la ambigüedad de la matemática aplicada.	59
El caso de la política fiscal y monetaria	59
5.2. Anexo 2. Comentarios de expertos	63
6. Referencias bibliográficas	64

1. INTRODUCCIÓN

Las estadísticas del Dane sobre el sector público deberían facilitar el seguimiento de las modalidades de intervención del Estado en la economía. Tal y como están organizadas actualmente, permiten conocer las grandes tendencias del Estado y su importancia relativa en el conjunto de la economía. Es más difícil sacar conclusiones sobre la forma como se ha ido recomponiendo el gasto público a lo largo del tiempo. El Dane no ha conservado la serie de gasto por finalidad. Esta carencia dificulta la comprensión de la *forma específica* como ha ido interviniendo el Estado en la economía. Sería conveniente que el Dane recuperara la serie por finalidades. La información sobre el empleo y el salario públicos tampoco se ha mantenido de forma sistemática. La serie se interrumpió.

Desde una perspectiva general, podría afirmarse que las grandes transformaciones del Estado se reflejan en los ingresos, los gastos y el empleo. La información que tiene el Dane sobre ingresos (tributarios y no tributarios) es más sencilla y ordenada que la de gasto y empleo. Esta diferencia se explica, en parte, porque el recaudo de los impuestos es más centralizado (Nación, municipios y departamentos), mientras que las ramificaciones del gasto son múltiples.

En la teoría fiscal se insiste en que la forma como se financia el Estado es determinante para entender su comportamiento, y el impacto que tiene en la actividad económica. Con la estadística del Dane no es posible examinar las características de la política monetaria y financiera, porque el énfasis está en las cuentas del sector real.

Agradecemos la invitación que nos hizo el Dane y, de manera especial, los comentarios de Bernardo García.

2. TEORÍAS SOBRE LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Las relaciones entre el Estado y la economía se pueden clasificar siguiendo varios criterios.

Desde el punto de vista *histórico* se podrían repasar las diferentes transformaciones del Estado en relación con la gestión económica: estado mercantilista, fisiocrático, liberal, socialista, mixto, etc. Una segunda perspectiva de análisis tiene que ver con las *fallas del mercado* y su corrección por parte de la intervención estatal: externalidades, tragedia de los comunes, provisión de bienes públicos, monopolios, problemas medioambientales, transparencia de la información, acción colectiva, problemas institucionales (Estrada, 2008). Este debate ha llevado a considerar también las *fallas del gobierno*, que incluyen temas como la ineficiencia del sector público, particularmente de la empresa pública, monopolios públicos y corrupción. Las interacciones entre el Estado y el mercado han sido analizadas desde diferentes perspectivas ^{1/}, sin que en el caso colombiano se le haya prestado atención a la función del Estado en el contexto de la teoría política comparada (Tovar 1984, Kalmanovitz 2001) ^{2/}. No existe, entonces, un lenguaje unificado que permita entender la forma como el Estado incide en la política de empleo, el control de la inflación, el crecimiento económico o la estabilidad macroeconómica (Londoño 1995). Las aproximaciones son incompletas y muy parciales (Ocampo 1992). Finalmente, desde un punto de vista más sustantivo, la discusión podría girar en torno a las teorías del *social choice* (Arrow 1951, Sen 1970), y del *public choice* (Buchanan y Tullock 1962).

2.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1.1. EL CONTRATO Y EL LEVIATHAN

Al inicio de capitalismo surge el *iusnaturalismo* que inaugura una nueva concepción acerca de la sociedad y el individuo. Esta teoría sanciona el ascenso de la burguesía como nueva clase en el poder, que estructura las relaciones económicas de una manera completamente distinta a las heredadas del Antiguo Régimen.

^{1/} Ver, por ejemplo, Przeworski y Curvale (2007), Fitoussi (2004), Casarico y Devillanova (2007).

^{2/} En la tradición académica colombiana los análisis en política comparada son más bien pocos. La abundante literatura sobre conceptos básicos de administración pública o constitucionalismo, carecen de la propiedad analítica que pueda hacer notar de modo apropiado las relaciones entre la doctrina teórica y los problemas concretos de la sociedad colombiana. Los trabajos sobre “teoría del Estado” en un contexto de debate internacional, están comenzando a aparecer (Uprimny 2001, García, 2006, Moncayo, 2006).

El pivote alrededor del cual gira el nuevo orden es el individuo, no la familia como en la tradición aristotélica tomista. El orden económico naciente no se sustenta en el *oikos*, casa, sino en las relaciones que establecen los individuos entre sí. Por ello surge la necesidad de tener unas condiciones políticas en la que tales transacciones se puedan desarrollar de manera confiable.

Hobbes (1651) propone la existencia de un Leviathan, capaz de garantizar la propiedad y de establecer las condiciones necesarias para que el acceso a la misma sea posible. El Leviathan es un hombre artificial. Su alma es la soberanía. Es el *commonwealth*, la *civitas*, el *Estado*. Así surge el contrato social, en el que unos individuos abdican de su libertad y poder a favor de quien pueda preservar la propiedad y la vida. En ausencia de tales condiciones, la vida de los seres humanos, dirá Hobbes, será *solitaria, miserable, desagradable, brutal y breve*. Y allí no podría florecer la industria, la navegación, la agricultura, las artes y las letras.

2.1.2. EL ESTADO BAJO LAS IDEAS MERCANTILES

Para los mercantilistas la finalidad última de la economía es servir a los superiores intereses del Príncipe y, en últimas, a los intereses del Estado. La economía no se concibe como un fin en sí misma sino como un medio para engrandecer el poder nacional. Un propósito claro en la literatura mercantilista es la consolidación de la unidad nacional. El establecimiento del poder nacional favorece la reducción de los enormes costos de transacción que suponía la existencia de múltiples unidades territoriales con jurisdicción propia, unidades de pesos y medidas distintas, inseguridad en los caminos, etc.

Entre los siglos XV y XVII, el mercantilismo no es otra cosa que una guerra comercial entre los distintos países en formación. La economía se concibe como un juego de suma cero, en el que si un país obtiene ganancias lo hace a costa de otro que pierde. La sobre reglamentación económica propia de esta época obedece a estos fines supremos del Estado. La consolidación del Estado nacional pasa por el retroceso de las prácticas medievales ^{3/}. El poder del Estado es un tema recurrente en la literatura mercantilista.

2.1.3. EL ESTADO EN LA FISIOCRACIA

^{3/} “... en la época, un poder central del Estado parecía indispensable para romper los obstáculos feudales al comercio, a las libertades individuales de contratación, a la dinámicas de las ciudades con sus fábricas incipientes y además para respaldar la expansión comercial y colonial en ultramar” (Cuevas 2007, p. 20).

Los fisiócratas se refieren expresamente a la bondad de la intervención del Estado en la economía. La consideraban inconveniente a la luz de lo sucedido con los estados absolutistas. Una anécdota, falsa probablemente, atribuye al fisiócrata Mercier de la Rivière el siguiente comentario a Catalina de Rusia, cuando ésta le solicitó consejo acerca de cómo *gobernar* bien a su pueblo:

“No sintáis preocupación alguna ahora por nuestra moral ni por nuestras costumbres. Es socialmente imposible que éstas no queden conformadas por sus principios, es socialmente imposible que hombres que viven bajo leyes tan simples –la propiedad y la libertad de mercado –, que hombres que una vez llegados al conocimiento de lo justo absoluto se han sometido a un orden cuya base es por esencia la justicia y cuyas ventajas sin límites les son evidentes, no sean, humanamente hablando los hombres más virtuosos” (Citado en Gómez 1998, pp. 319-320).

Justamente a los fisiócratas se atribuye la frase *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*. La intervención del Estado en la economía es contraproducente porque implica alterar un *orden natural* que funciona perfectamente. No tiene mucho sentido, por ejemplo, tratar por medio de la intervención estatal, de paliar los efectos del mercado sobre la población más pobre, porque este fenómeno no es querido por nadie. Es un resultado de leyes naturales, que funcionan sin que la mano del hombre, mejor del Estado, tenga incidencia en ello. A pesar de todo, al Estado se le asignan unas funciones particulares dentro de los lineamientos generales aquí considerados:

“Ilustración pública sobre la ley natural y para la adecuada ilustración de los individuos en el uso de la razón; la legislación positiva y su cumplimiento, de acuerdo con la ley natural, no sólo en términos de derechos y libertades generales, sino como materialización de las instituciones que garantizan la competencia, con su resultado particular de conversión del ánimo de lucro en un espejismo maximizador de la dedicación de cada individuo al servicio de los demás; la provisión de infraestructura indispensable; una imposición tributaria óptima, no aleatoria ni arbitraria, de acuerdo con la ley natural y su consiguiente armonía entre los intereses públicos y privados; y regulación sobre las actividades de las cuales depende en forma estratégica el sistema económico, con libertad para las demás” (Cuevas 2002, pp. 71-72).

Asombra que el padre de la escuela haya sido el médico de la casa real francesa, François Quesnay. Y la sorpresa se debe a que los fisiócratas buscaban redefinir las relaciones entre la monarquía y las clases. De alguna manera se estaban perfilando “los orígenes intelectuales de la revolución francesa.

2.1.4. EL ESTADO EN EL LIBERALISMO

La concepción liberal acerca del Estado ha sido deformada al calor de los debates ideológicos. El pensamiento clásico no tiene mucho que ver con las afirmaciones contemporáneas. Para Adam Smith el Estado debe cumplir con las siguientes tareas: defensa de la nación, provisión de justicia, obras de infraestructura que puedan ayudar al comercio. En *La Riqueza de las Naciones* (Smith 1776), es claro que el Gobierno existe para proteger la propiedad ^{4/}. El rescate que hace Smith (1759) del *sentimiento moral* muestra que en su visión de las relaciones sociales, la presencia del otro es determinantes. El ejercicio de la imparcialidad (simpatía) es necesario para poder construir una sociedad justa ^{5/}. Y esta preocupación por el otro es el fundamento de la protección social contemporánea.

Después de la sociedad estamental y la época del absolutismo, el liberalismo se presentaba como una alternativa profundamente revolucionaria. Por ejemplo, se muestra como un crítico severo de la abigarrada normatividad mercantilista. Las prácticas mercantilistas se consideran equivocadas. Al liberalismo le interesaba, ante todo, limitar el poder para que no se conculque la libertad. El Estado liberal

“... surge como reacción frente al Antiguo Régimen, un orden social y un orden político muy diferente, que tenía como manifestaciones económicas el gremialismo y las regalías. Y así, de dicha reacción surgen los parámetros básicos del Estado liberal: liberalismo económico, Estado gendarme, separación Estado-sociedad, separación entre derecho privado y derecho público, libertad y propiedad como derechos garantizados, etc.” (Ariño 2003, p. 63).

En realidad no se hace más que seguir una tradición que se remonta por lo menos hasta Locke: el Estado de limitarse a cumplir funciones que tengan el fin de proteger la vida, la libertad y la propiedad. Las ideas del liberalismo clásico no deben confundirse con la ideología neoconservadora contemporánea que pretende supeditar al mercado todas la demás instancias de la sociedad (González 2003). Habría una especie de liberalismo fuerte (clásico), y uno débil, que lo refleja muy bien el partido liberal colombiano. El liberalismo débil no se ha comprometido seriamente con los postulados del pensamiento clásico.

2.1.5. EL ESTADO EN LAS IDEAS SOCIALISTAS

En contraste con el liberalismo, las ideas socialistas le asignan al Estado una importancia capital. En el conflicto entre individuo y sociedad, el socialismo apuesta por la colectividad. La producción o la propiedad se conciben como un

^{4/} “... es sólo bajo la protección de la magistratura civil que quien posee la propiedad, que se adquiere por el trabajo de muchos años, o por medio de generaciones sucesivas, puede dormir en paz” (Smith 1776).

^{5/} Ver, Hurtado (2006).

producto social. Los socialistas, considerados genéricamente, afirman que el mercado no repara en el hecho de que las contribuciones de los individuos son desiguales en razón de que parten de condiciones iniciales desiguales.

Al interior de la tradición socialista, existen versiones más extremas como las de Stalin que postula la existencia de una dictadura de partido para gestionar la producción, la distribución y el consumo pasando por la abolición de la propiedad privada. La social democracia acepta de Marx (1867) que el proletariado industrial es decisivo en la gestión económica, pero respeta las reglas del juego democrático. De hecho, la social democracia europea terminó comprometida con la defensa del Estado de bienestar, desarrollando instituciones y mecanismos que permitieran paliar los efectos perversos que sobre la igualdad y la equidad trae consigo el capitalismo. Se podría afirmar que las distintas tradiciones socialistas tienen en común una posición maximalista en relación con la gestión económica: el mercado es incapaz de autorregulación y por eso se necesita la intervención del Estado en la actividad económica. Los socialistas comparten la idea de que en aras de la justicia social, la propiedad debe tener severas limitaciones, hasta llegar a su abolición total cuando sea necesario.

2.1.6. EL ESTADO MIXTO

La polarización entre burgueses y proletarios que anunciaron Marx y Engels en *El Manifiesto del Partido Comunista*, inspiró el pensamiento de los principales economistas de la primera mitad del siglo XX. Walras, Marshall y Keynes buscaron alternativas que permitieran construir una sociedad incluyente sin necesidad de renunciar a la propiedad privada de los medios de producción. El Estado mixto surge como una propuesta capaz de hacerse cargo de las objeciones planteadas por el socialismo a la incapacidad del capitalismo para resolver problemas de equidad y de sostenibilidad del sistema social. Igualmente, pretende resolver los problemas de incentivos, información y eficiencia en la producción que constituyen los obstáculos mayores del proyecto socialista. Se suele mencionar a Keynes (1936) como el principal valedor de esta corriente, aunque el *New Deal* estadounidense es anterior a la publicación de la obra mayor de Keynes.

Para Keynes, la economía y sus instituciones, en tanto que obras humanas, no tienen el carácter de necesidad, son contingentes. La incertidumbre es un rasgo de la economía porque sencillamente no podemos conocer el futuro. Keynes considera que los economistas convencionales son una especie de “cándidos que, habiéndose apartado de este mundo para cultivar sus jardines, predicán que todo pasa del mejor modo en el más perfecto posible de los mundos, a condición de que dejemos las cosas en libertad” (Keynes 1936, p. 40).

Las ideas de Keynes median entre el liberalismo radical y el socialismo, entre el Estado mínimo del *laissez faire* y el Estado máximo del socialismo. La economía mixta de tipo keynesiano pretende salvar el *trade off* que existe entre la eficiencia predicada por el liberalismo y la equidad buscada por los socialistas.

Además de las razones teóricas, la aparición de economías mixtas fue también una exigencia derivada de la realidad de un capitalismo que puso en evidencia los fracasos de la auto-regulación. La intervención del Estado después de la crisis de los años veinte se hizo necesaria. Desde el punto de vista económico la competencia cedió el espacio a la concentración monopolística. Y desde la perspectiva social, la intervención del Estado en la economía fue una exigencia de los ciudadanos golpeados por la crisis. Apenas terminada la II Guerra Mundial, el electorado inglés escogió las propuestas del socialista Clement Attlee en lugar de las del conservador Winston Churchill. La intervención estatal fue una exigencia del propio sistema. Se hizo necesaria para salvar al mismo tiempo la economía y la democracia. Las otras opciones fueron el fascismo o el comunismo.

Por lo menos durante 30 años, desde el final de la II Guerra Mundial hasta la crisis de los años setenta, muy pocos se atrevieron a desafiar el consenso resultante del ejercicio de la democracia. Surgió el Estado fomentista, empresario, impulsor, regulador, de bienestar, de economía mixta, etc. La ida subyacente es que el mercado no se basta a sí mismo. Más aún, se reconoce que sin regulación y sin intervención no hay mercado.

2.1.7. EL RETORNO DEL LIBERALISMO

La crisis de los años setenta hizo imposible sostener el consenso de la posguerra. La *estanflación*, o la inflación con desempleo, se interpretó como el fracaso de las políticas keynesianas (Friedman 1976). Los problemas de gestión, de información, ineficiencia en el uso de recursos, eliminación de la competencia, inflación, etc., propiciaron el programa de privatización y desregulación adelantado durante los mandatos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en los Estados Unidos e Inglaterra respectivamente. En Chile, después del golpe de Estado del año 1973 ya se habían adelantado políticas similares. En la práctica, estos programas buscan la retirada del gobierno del control de las economías. Con el aval del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, universidades y centros de pensamiento, estas ideas se propagaron rápidamente por casi todos los países, incluyendo a los antiguos socialistas.

La intervención estatal fue cuestionada porque no contribuye a solucionar los problemas de justicia que supuestamente son generados por el sistema capitalista. Friedman fue uno de los economistas que inspiró las políticas de desregulación

de las economías estadounidenses y latinoamericana. Para salirle al paso a quienes aducen que el mercado puede generar efectos perversos sobre algunas personas, y que en tales casos conviene que el Estado intervenga, Friedman (1966, p. 242) responde que “un recurso tenemos, y en cierto sentido el más conveniente, es la caridad”. De igual manera se pronunciará Hayek (1973, p. 21): “en una economía de mercado carece de sentido la idea de justicia social”.

Friedman y Hayek son la contrapartida de Keynes. La tecnocracia llevó mucho más lejos los alcances de las propuestas de Friedman y Hayek. En cierta forma, se dijo, las fallas de gobierno son más graves que las fallas del mercado. Las principales fallas que se le achacan al Estado son las siguientes: suprime la información que suministra el mercado, elimina o restringe la competencia, ocasiona retraso tecnológico, da incentivos para que se presenten prácticas corruptas, distorsiona el uso eficiente de los recursos, distorsiona el mercado laboral, genera problemas en términos de libertad política, etc.

2.1.8. UN CAMINO ALTERNATIVO A TRAVÉS DE LA RENTA BÁSICA

Es necesario mirar la experiencia concreta de cada país, con sus variables institucionales y sus peculiares restricciones de economía política. Sen considera que la escogencia entre el mercado y el Estado es un falso dilema:

“... el hecho de reconocer las virtudes del mercado no debe inducirnos a ignorar las posibilidades, así como los logros ya constatados, del Estado, o por el contrario, considerar al mercado como factor de éxito, independiente de toda política gubernamental. De hecho, muchos países de Europa occidental han logrado proveer una amplia seguridad social, cubriendo tanto la educación pública como la atención de la salud, por vías hasta entonces desconocidas en el resto del mundo; en Japón y Asia oriental, el gobierno ha tomado las riendas en la transformación de su economía y su sociedad; la educación y la atención de la salud han desempeñado un papel central en los cambios sociales y económicos del mundo entero (y bastante espectacular en el caso del este y el sudeste asiático); y la formulación de políticas pragmáticas se ha inspirado tanto en instituciones del Estado y/o del mercado como en organismos que no responden a ninguna de estas categorías, como son las llamadas organizaciones comunitarias” (Sen 1998).

Los temas de la equidad, la libertad, la eficiencia o el desarrollo se han convertido en piedras angulares de la filosofía moral contemporánea. Los supuestos de la economía convencional han sido sometidos a un intenso debate en el que se han puesto de relieve sus principales limitaciones en aras de conseguir una sociedad que *pueda* actuar libremente. Si ese es el desafío que enfrentan las sociedades, no importa la forma específica que adopte el Estado ^{6/}.

Un tema que sale a colación en el debate actual acerca de las relaciones entre Estado y economía es el de la *renta básica* (*basic income*) para todos los ciudadanos (Van Parijs 1995). Para Van Parijs la democracia es compatible con el capitalismo. Incluso, a través del capitalismo se puede llegar al comunismo (Van der Veen y Van Parijs 1986). La dinámica de la economía capitalista no tiene en cuenta los problemas de representación política de los ciudadanos en un Estado que se subordina al interés de grupos dominantes. La renta básica se define como una

“... renta asignada por el Estado suficiente para atender las necesidades básicas, sin importar la condición social de quien la recibe... La renta básica incrementa la autonomía y la libertad de los individuos, y les da capacidad para sobrellevar dignamente su existencia. Muchos economistas no tienen dudas acerca de la factibilidad económica de una propuesta así” (Castrillón 2006, p. 328).

Brasil lleva años discutiendo el tema. El artículo 1º del proyecto de ley del Senado en el 2001, dice así:

“Art. 1º. Queda instituida, a partir del 2005, la renta de ciudadanía, que establece el derecho de todos los brasileños residentes en el país, y extranjeros residentes hace por lo menos cinco años en Brasil, sin importar su condición socio-económica, a recibir, anualmente, un beneficio monetario”

En Colombia, el tema de la renta básica va dejando de ser una preocupación de algunos académicos para pasar a ser considerado de manera más abierta en otras instancias ^{7/}. Proyectos similares se adelantan en España, México, Irlanda, Argentina, Australia, Austria, Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, Alemania, Holanda, Dinamarca.

2.1.9. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO REGULADOR

^{6/} Para Evans, “guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado” (Evans 1996).

^{7/} El senador brasileño Eduardo Suplicy, uno de los valedores del tema en su país, estuvo en Bogotá y Medellín hace tres años exponiendo la iniciativa (Suplicy 2002), a raíz de una invitación que le hicieron el Instituto Popular de Capacitación (IPC), la Escuela Nacional Sindical y la Corporación Viva la Ciudadanía. Algunos alcaldes antioqueños suscribieron un documento en el que se comprometían a pensar en la posible implementación de la medida. El propósito sería “mejorar el ejercicio de redistribución de la riqueza social, de modo tal que se cualifiquen las condiciones de vida de nuestra gente”, de acuerdo con “nuestras circunstancias económicas y sociales”. Ver, además, Giraldo (2003), González y Sarmiento (2007) y Pérez (2001).

En las sociedades actuales se han intensificado las funciones regulatorias del Estado. Las actividades económicas responden a normas y criterios decididos por el Estado (Estrada, 2009). En Colombia, el *Estado Social de Derecho* de la Constitución de 1991 exige que la organización y la administración deban servir a las necesidades de los ciudadanos. Para que esto sea posible se requiere que la información sea un bien público. Se necesita, además, el fortalecimiento de la institucionalidad y de la seguridad jurídica ^{8/}. Ello se manifiesta en mecanismos adecuados de rendición de cuentas y de gestión transparente.

Hoy se reconoce que la figura del “estado empresario”, como agente encargado directamente de la provisión de bienes y servicios, debe focalizarse en áreas particularmente sensibles atendiendo bien a su carácter estratégico, o a su viabilidad económica. La crisis de los años setenta puso en cuestión la figura del “Estado empresario”. En años recientes, numerosas empresas que se habían nacionalizado después de la II Guerra Mundial regresaron a manos privadas. Entre las principales funciones que hoy se le reconocen al Estado mencionamos tres: promoción, regulación y control ^{9/}.

2.1.10. ESTADO EMPRESARIO

Hasta hace pocas décadas se pensaba que el Estado podía ser un buen sustituto del mercado en todas aquellas actividades en las que estuviera de por medio el “interés público”. La preocupación por lo colectivo se relacionaba directamente con el aparato de Estado. Se consideraba que los mercados no eran del interés público porque estaban animados exclusivamente por el afán de lucro. Se buscaba, entonces, que los servicios públicos, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, la minería, las obras de infraestructura, la siderurgia, etc., estuvieran en manos del Estado. Para *Visión Colombia 2019* la noción de empresa pública es intrínsecamente contradictoria ^{10/}.

^{8/} “Las instituciones reducen la incertidumbre porque nos ofrecen una estructura que ordena la vida cotidiana” (North 1990, p. 3).

^{9/} La administración Uribe expresa así su visión del Estado ideal: “En 2019 el Estado colombiano, en el nivel nacional, estará especializado en el ejercicio de funciones soberanas: justicia, seguridad, relaciones exteriores, intervención económica y manejo social del riesgo. Esto implica la consolidación de la política de descentralización; la eficiencia y la transparencia institucional; el fortalecimiento de los vínculos entre sector público y privado; y la efectiva participación de los ciudadanos” (DNP 2005).

^{10/} “... el fundamento conceptual de esta revisión parte del análisis de las contradicciones que encierra el concepto de empresa pública, puesto que lo empresarial se desenvuelve en un escenario de libertad y tiene como base la propiedad privada, y por móvil, el beneficio, mientras que lo público se enmarca dentro del sistema político y, por tanto, los intereses que lo motivan son fundamentalmente políticos y no lucrativos” (DNP 2005, p. 328).

2.1.11. ESTADO IMPULSOR

La figura del Estado impulsor no ocupa un lugar central en la literatura. Sin embargo, es fácil mostrar el proceso de industrialización difícilmente habría podido llevarse a cabo sin el Estado. El “milagro” asiático fue posible gracias al impulso decidido y explícito del Estado (Banco Mundial 2000) ^{11/}. Después de la II Guerra Mundial, el consenso era que si el Estado había sido capaz de gestionar la economía durante la guerra también podría hacerlo durante la paz. Una expresión muy feliz de esta concepción es la formulación del Plan de Desarrollo las *Cuatro Estrategias*, pensado por el economista Lauchlin Currie, quien años atrás estuvo cerca del programa del *New Deal* estadounidense ^{12/}.

De acuerdo con Schonfield (1967), la estructura de las economías de mercado en los países desarrollados de la posguerra tiene la honda impronta del Estado impulsor, es decir, un Estado que tiene la capacidad de inducir determinados comportamientos de parte del sector privado mediante de esquemas de incentivos que enmarcan mas no sustituyen la iniciativa privada. Estos incentivos pueden ser negativos (por ejemplo, la industrialización mediante las restricciones a las importaciones, propia de la política económica de los Estados Unidos en el siglo XIX y de los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX) o positivos. En el segundo caso, de ordinario se denominan “política industrial”, que fueron parte de un debate muy amplio en los años finales del siglo XX.

Varios problemas particulares se suscitan en la discusión de la política industrial. Por una parte, asignar recursos públicos a fortalecer o apoyar empresas privadas (o lo que no es muy distinto, destinar recursos públicos a empresas públicas que operan en competencia con el sector privado) puede distorsionar la operación de los mercados. Cuando el enfoque de la política industrial favorece a determinados sectores, en detrimento de otros (debemos tener una industria siderúrgica, er-

^{11/} Algunas de las políticas que fueron asumidas por el Estado en las exitosas economías asiáticas desafían el consenso actual en torno a la manera cómo habría de implementarse la relación entre el Estado y el mercado. Mencionamos las principales: i) Protección del mercado interno de empresas con, e incluso sin posibilidades, de competir en el mercado externo. ii) Programa intensivo de sustitución de importaciones. iii) Aumento de la gobernabilidad, que no necesariamente es acorde con los cánones occidentales de la democracia. iv) Política cambiaria que propicia las exportaciones. v) Crédito subsidiado para el sector empresarial. vi) Capacitación de la fuerza laboral que sería demandada por las empresas por medio el aumento del gasto público en educación y salud. Se privilegia la educación técnica y científica. vii) Acuerdos entre el sector público y privado en torno a metas, precios, información, etc. viii) Financiación de la investigación básica por parte del Estado. ix) Reforma agraria y planes de financiación de vivienda para las clases populares.

^{12/} Ver Currie (1978).

go Paz del Río) las decisiones de los planificadores estatales pueden suplantar las de empresarios que tiene mejor conocimiento de las condiciones y perspectivas de los mercados. Ello llevó a algunos países, como Corea del Sur, en la década del 80, a reemplazar criterios sectoriales (apoyo a la siderurgia) por criterios funcionales (apoyo a la ciencia y la tecnología en distintos ámbitos - universidad, centros de investigación, empresas). Otro es el problema de la eficiencia de los incentivos positivos. El Estado aporta recursos a determinada actividad empresarial. ¿Qué certeza tenemos que los empresarios privados beneficiados no hubieran realizado la misma actividad con sus propios recursos aún sin el aporte estatal? Finalmente, la política industrial, cuando se materializa en incentivos a grandes grupos empresariales, aunque objetivamente tengan las mejores condiciones para el logro de los objetivos de aquella, pueden plantear inquietudes de orden distributiva. ¿Es lícito en el ejercicio de una política de desarrollo favorecer a empresarios pudientes cuando en la sociedad hay muchos agentes de escasos ingresos que tienen necesidades urgentes de subsistencia? Probablemente el asunto en países como Corea del Sur o Taiwan era menos conflictivo que en la región latinoamericana, debido a que la distribución de ingreso allí era menos desigual que entre nosotros.

Desde una perspectiva técnica, el reto de “suministrar procedimientos que permitan identificar la correspondencia entre los ingresos del Estado provenientes directamente del sector empresarial (ingreso fiscal interno) y los gastos que el Estado dirige a este mismo sector, identificando los rubros de gasto existentes, cuáles se destinan a innovación o desarrollo de empresas privadas?, identificados dichos rubros ¿Es posible determinarse asignación de actividades industriales o comerciales?” plantea inquietudes de orden teórico, institucional y práctico.

Comencemos por la parte de los ingresos del Estado “provenientes directamente del sector empresarial (ingreso fiscal interno)”. Habría al menos tres categorías de ingreso: los originados en tributos directos del orden nacional, esencialmente renta y complementarios, los derivados de la tributación indirecta de orden nacional (IVA y aranceles), y los impuestos de entidades regionales (tales como ICA y prediales). Se plantea de inicio un desideratum: qué bueno sería disponer de información completa y confiable sobre cada una de estas fuentes de ingreso fiscal, desagregadas por sector de origen. Ello por cuanto el nivel de tributación efectivo de cada sector variará en función de sus características y de la naturaleza de su proceso productivo. En la práctica no las hay, si bien sería posible construirlas y deseable que el Dane las compilara.

En términos teóricos y de procedimientos habría que abordar las siguientes cuestiones: i) Sobre el impuesto a la renta pagado por empresas pertenecientes a diversos sectores, la información existe en la Dian. Sin embargo, no se divulga, hasta donde llegan los conocimientos de los consultores, en razón a la reserva que ampara las declaraciones de los contribuyentes. Para algunas empresas (las

vigiladas por las Superintendencias Financiera y de Sociedades) se pueden realizar estimaciones indirectas. Sería deseable que la Dian suministrara tales datos, agregados según la clasificación Ciiu al Dane y a la comunidad de investigadores y analistas. ii) Sobre los impuestos indirectos de orden nacional, la teoría económica ortodoxa sugiere que en condiciones de competencia estos son trasladados a los consumidores. Sin embargo, ciertos tratamientos tributarios particulares (exención del IVA a computadores de bajo costo o a libros) pueden tener efectos indirectos sobre la demanda y eventualmente sobre el desempeño de los sectores beneficiados. Este puede ser un campo muy fértil para la investigación. iii) Más complejo aún es el tema de los impuestos territoriales, por problemas tales como la disponibilidad de la información, su comparabilidad y la asignación sectorial de los recaudos. El problema puede ser particularmente crítico para la discusión de actividades primarias como la agropecuaria, la forestal y la minera. De nuevo, no estamos en el terreno de la imposibilidad pero el Dane y otras entidades del Gobierno Nacional tendrían que realizar una labor significativa para recoger y compilar la información pertinente - incluyendo en muchos casos un esfuerzo grande de apoyo técnico a los departamentos y municipios que son las fuentes primarias de información.

Por el lado del gasto, los problemas conceptuales no son menores y estos a su vez afectan los procedimientos que deben sugerirse. Como se señaló en otro aparte de este informe, el tamaño de la intervención estatal en la economía no es un factor unidimensional. Convencionalmente, el peso de la intervención del Estado en la economía se mide por la participación del gasto público consolidado en el PIB. Este indicador a su vez tiene como punto de partida el presupuesto que aprueben el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales. Es el gasto explícito (figura 1, p. 27), aunque por las mismas razones de disponibilidad de información no siempre es fácil establecer el monto que se dirige a políticas industriales. Sin embargo, éste es un indicador incompleto e imperfecto. Y por las razones que se explican a continuación, tiende a subestimar de manera sistemática la participación en la economía mixta del Estado impulsor de Shonfield y del Estado regulador, en la terminología que se ha utilizado en otros apartes del presente informe.

Otros tipos de actividad estatal que canalizan recursos de y hacia el sector empresarial y que eventualmente pueden tener impacto sobre la “innovación o desarrollo de empresas privadas”: i) Una herramienta predilecta, ejemplificada en la más reciente reforma tributaria, es el gasto tributario; es decir, reducciones o exenciones respecto de determinados tributos (v.g., las deducciones por concepto de inversión en activos fijos) para fomentar determinadas conductas empresariales. El gasto tributario se refleja en menores recaudos impositivos, y como tal tiene un impacto sobre el fisco (y sobre las finanzas de las empresas) comparable al del gasto ordinario. Lamentablemente la disponibilidad de información sobre el monto del gasto tributario es muy pobre, tanto a nivel agregado como a nivel sec-

torial. Hasta donde llega el conocimiento de los autores, el tema no ha sido objeto de investigación detallada por la Dian. Y por la reserva que ampara las declaraciones de renta, lo que pueden hacer investigadores independientes es poco.

ii) Tratándose de innovación y desarrollo empresarial una política muy pertinente es la de protección a la propiedad industrial e intelectual. La legislación sobre el particular crea un monopolio temporal en beneficio de creadores e inventores, y ello genera rentas que pagan los usuarios del conocimiento y estimulan la innovación. Debido a presiones de nuestros socios comerciales, el gobierno ha hecho esfuerzos para fortalecer esta protección. Empero, los beneficios no corresponden, en su gran mayoría, a empresas nacionales, precisamente por el limitado desarrollo de nuestra capacidad científica y tecnológica. Podría pensarse que esta política perjudica a las empresas nacionales, en la medida en que encarece su acceso a conocimientos y tecnologías generadas en el exterior. De hecho, la historia económica indica (en el caso de la propiedad intelectual en los Estados Unidos durante el siglo XIX y la propiedad industrial en Asia del Este en décadas pasadas) que una política laxa (explícita o implícita) en materia de protección de estos derechos puede estimular la incorporación de avances tecnológicos en procesos productivos y la innovación adaptativa de empresas en países en desarrollo.

iii) Una tercera estrategia es la regulación, cuando ésta no genera gastos estatales pero sí impone obligaciones a los regulados a destinar recursos a determinadas actividades. De esta manera, se logran objetivos públicos con fondos de particulares. El ejemplo más sobresaliente, por los montos involucrados, es el esquema de la ley 100 - su objetivo es garantizar el cubrimiento en pensiones y salud para los colombianos a través de la obligación de cotizar a entidades prestadoras de servicio que en su mayoría son privadas. Este gasto no se reflejaría como “público” en la contabilidad usual, si bien en la práctica sí es una manera de materializar los objetivos de una política pública. En el caso de la innovación, un ejemplo pertinente es la regulación de la educación superior privada, que a través de mecanismos como el registro calificado y la acreditación estimula a las universidades a que destinen recursos propios a la investigación.

iv) Por último, el direccionamiento del gasto del Estado a determinadas finalidades puede ser una herramienta eficaz de política industrial para fomentar la innovación. Los mejores ejemplos son programas de compra de armas de alta tecnología y de investigación espacial que en la práctica se convierten en subsidios para la innovación que luego puede ser explotada por los contratistas en mercados comerciales. Sin embargo, este modelo de política se limita a países desarrollados y a países en desarrollo de gran tamaño, como la República Popular China.

Como se puede advertir de los párrafos anteriores, el arsenal de la política industrial es amplio y diversificado y desborda las definiciones convencionales de gasto público. Más allá de contar con mejor información sobre el gasto público propiamente dicho, sería necesario realizar estudios particulares con metodología específicas sobre temas tales como el gasto tributario, la protección de la propie-

dad intelectual e industrial, la regulación y el direccionamiento del gasto público a compras de alta tecnología de fuentes nacionales.

Las distintas aproximaciones reconocen que así como el mercado tiene fallas, también las tiene el Estado. Se trata de minimizar ambas.

2.2. EL DEBATE ENTRE *SOCIAL CHOICE* Y *PUBLIC CHOICE*.

La teoría de la *elección pública* (public choice) busca que las organizaciones públicas y los bienes públicos sigan lo más cerca posible la lógica del mercado, mientras que la *elección social* (social choice) reconoce que la esfera del mercado es limitada y por ello no pretende que la decisión en la esfera de lo político, responda a la lógica costo-beneficio (Arrow 1963).

En líneas generales Buchanan y Tullock buscan aplicarle a los fenómenos políticos, la relación costo/beneficio que se deriva de la lógica económica. A juicio de Mueller “el objeto de estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc. Igual que en teoría económica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes considerados como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad” (Mueller 1979). Como nos recuerda el profesor Cuevas, se trata de considerar la “política sin romance” (Cuevas 1998, p. 123) ^{13/}.

Las ideas seminales de la teoría de la elección pública se pueden encontrar en Spinoza, Hobbes, Madison y Tocqueville. La diferencia entre estos pensadores y la aproximación moderna es el uso del análisis económico.

Buchanan y Tullock proponen tres alternativas de organización. En la primera, la opción a, el individuo considera que lo mejor es no realizar acuerdos con nadie. En el segundo caso, la opción b, la persona recurre a una asociación privada. Y, en la tercera alternativa, la opción c, el individuo acepta la acción estatal. La decisión final se inclinará a favor de la solución que minimice los costos de la interdependencia social. En este esquema la preferencia individual se plasma en la acción colectiva. No hay ruptura entre las elecciones individual y colectiva porque si hay unanimidad, o cuasi-unanimidad, la elección colectiva expresa adecuadamente las preferencias individuales.

Buchanan demuestra que a diferencia de lo que normalmente se sostiene, los empresarios no detestan la regulación o la intervención del Estado en la economía. Al contrario, la aman y la buscan, porque ella les garantiza monopolios, barreras de entrada, en fin, eliminación de la competencia. No se niega la existencia de motivaciones altruistas en el servicio público o que se practique una concepción “aristotélica” de la política como un servicio o el arte del buen gobierno: sim-

^{13/} De manera más enfática, “... la política podría analizarse como un mercado porque involucra un proceso de intercambios voluntarios entre empresarios y con sus clientes. Aquellos reciben votos, que son el medio para su propio beneficio, a cambio de leyes, normas, reglamentaciones, excepciones, influencia, subsidios, dinero o, en general, cualquier medio para el beneficio de los últimos” (Cuevas 1998, p. 124).

plemente se sostiene que tales motivaciones no son determinantes o actúan significativamente como atenuantes, ante la complejidad de las tensiones de los individuos.

No sería correcto sostener en los hombres públicos una especie de dicotomía entre un sentido altruista, que sería propio de la política, y la práctica del egoísmo propia del hombre común. Lo correcto es asumir que también los hombres públicos tienen fundamentalmente motivaciones egoístas, lo que de paso explica, por ejemplo, el aumento constante del gasto gubernamental, porque lo que interesa al político es maximizar su utilidad, la cual puede consistir en la relación. La estrategia usual para conseguir este propósito es una política económica que privilegia la redistribución y el déficit, no una que haga énfasis en la producción o el equilibrio fiscal.

En otras palabras, los políticos obedecen únicamente a su particular interés. Es sano partir de este reconocimiento y buscar los mecanismos institucionales pertinentes para hallar una compatibilidad entre este principio y los principios de la democracia ^{14/}. Un autor como De Jasay (1993) lo expresa de la siguiente manera: el Estado en principio no busca satisfacer los intereses de los ciudadanos, por cuanto su objetivo principal es reproducirse a sí mismo y aumentar su poder. Para ello “compra” a las ciudades a través del gasto público.

La teoría de la elección social tiene sus orígenes en Locke, Rousseau, Borda o Condorcet. Pone en evidencia las dificultades existentes para construir el consenso a partir de la agregación de las voluntades individuales o contrato social (Rousseau), reglas de votación (Borda y Condorcet).

La imposibilidad de construir una función de bienestar social (Arrow 1951, Sen 1970) que refleje las preferencias individuales, explicita las numerosas restricciones de la regla de la mayoría en las sociedades democráticas. La gran debilidad de la regla de la mayoría, dice Arrow, es que puede llevar a situaciones profundamente injustas. En virtud del teorema de imposibilidad, la teoría de la elección social no admite que haya una secuencia lineal entre la elección individual y la elección colectiva. Las dos entran en conflicto permanentemente porque los intereses del individuo no se ven reflejados en la decisión colectiva.

^{14/} En una entrevista concedida con ocasión de una visita a Argentina, Buchanan lo expresó claramente: “El punto central de nuestro enfoque es que los políticos y los burócratas se comportan esencialmente, como cualquier otra persona. Todas las personas responden a incentivos: el principal interés de los políticos es resultar electos una y otra vez; por esa misma causa es que los políticos en general desean ascender en la pirámide burocrática, para obtener así mayores presupuestos. Lo que estoy tratando de decir, es que los políticos responden únicamente a su interés particular. Esta conducta coincide perfectamente con el modelo económico de comportamiento. Es quizás esta una muy buena explicación de cómo funciona la política, aunque normalmente no es tenida en cuenta por quienes estudian ciencias políticas” (Buchanan, www.eneasbiglione.com.ar/articles/5.html).

Buchanan y Tullock (1962) consideran que es legítimo y necesario extender la noción de eficiencia del mercado a la esfera política. Arrow (1951, 1963), en cambio, restringe la noción de eficiencia a las relaciones propiamente mercantiles. Para Arrow la eficiencia del mercado no es válida en el terreno de la política, que es el mismo de la elección colectiva. Las injusticias de la democracia no la corrige el mercado.

Después de Arrow, el autor más representativo es Sen, quien ha hecho un enorme esfuerzo analítico para superar la “imposibilidad” planteada por Arrow. Su función de decisión social permite avanzar sobre la función de bienestar social de Arrow, aunque como reconoce Sen (1970 b) ^{15/}, este camino obliga a renunciar a la “dictadura” de los ordenamientos completos ^{16/}.

La elección pública está anclada en las nociones convencionales de racionalidad y eficiencia, que difícilmente son compatibles con los rendimientos crecientes y con las dinámicas endógenas que generan los procesos de concentración. Es más fácil alcanzar la unanimidad mientras la regla sea más precisa. Buchanan y Tullock le critican a Arrow (1951, 1963) su afán de buscar una función de bienestar social, porque consideran que este objetivo tan ambicioso imposibilita el acuerdo entre las personas. Los compromisos deben ser sobre reglas básicas y mientras más elementales mejor. La búsqueda de reglas básicas, simples y claras, coloca en un segundo plano las preguntas, de naturaleza consecuencialista, sobre el tipo de sociedad que se quiere. Por consiguiente, los análisis distributivos tienen más cabida en la definición de la función de bienestar social que en la fijación de la regla mínima. En Colombia la teoría de la elección pública, inspirada en Buchanan y Tullock, ha enfatizado más la definición de la regla, que el objetivo distributivo.

^{15/} Ver, además, Sen (1970).

^{16/} De todas maneras, la elección colectiva siempre tendrá problemas. En la lectura de recepción del premio Nobel, dice Sen: “‘Un camello’, se ha dicho, ‘es un caballo diseñado por un comité’”. Este parece ser un ejemplo revelador de las terribles deficiencias de las decisiones tomadas por los comités, pero en realidad es demasiado leve como acusación. Puede que un camello no sea tan rápido como un caballo, pero es de todas formas un animal muy útil y armonioso, bien adaptado a viajar largas distancias sin comida ni agua. Al diseñar un caballo, un comité que trate de acomodar los diversos deseos de sus miembros podría muy bien terminar con algo mucho menos coherente: quizás un centauro de la mitología griega, mitad caballo y mitad otra cosa - una creación volátil que combine lo salvaje y lo confuso” (Sen 1998 b, p. 178).

3. EL ESTADO EN COLOMBIA

La concepción del Estado en Colombia ha cambiado a lo largo de la historia. En la reforma de 1936 se le dio facultades al Estado para intervenir en la economía a través de la racionalización de la producción, la distribución y el consumo, así como la protección de los trabajadores acorde con los derechos adquiridos. A finales de los años cincuenta se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que son entidades encargadas de recomendar líneas en materia de política económica. En 1968, con la reforma administrativa de Lleras, se modificaron las estructuras del Consejo, y las entidades anteriormente mencionadas se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), y en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente. En los setenta se consolidan los planes de desarrollo, pero desde la segunda mitad de los ochenta la planeación del sector real va perdiendo importancia, y los planes de desarrollo se convierten en programas de manejo presupuestal, sin visión de mediano y largo plazo. El DNP pierde el horizonte estratégico y se convierte en una entidad que programa y regula la inversión de corto plazo.

Entre 1970 y 1974 se puso en marcha el plan las *Cuatro Estrategias*, cuyo punto central fue la necesidad de impulsar los sectores “líderes”, construcción y exportaciones, señalando como estrategias complementarias el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento de la distribución del ingreso. En el período 1975-1978 se presentó al Congreso el *Plan para Cerrar la Brecha*, cuya idea principal era elevar el nivel de vida de la población más vulnerable, particularmente rural, la estabilización de la economía y la eliminación de los subsidios indiscriminados que se otorgaban a distintos sectores productivos. En 1979 se puso en marcha el *Plan de Integración Nacional* (PIN), que concentró su interés en sectores de infraestructura (energía, minería, transporte y medios de comunicación) y en otorgar mayor autonomía a las regiones. En el período 1983-1986 fue presentado el plan *Cambio con Equidad*, que buscaba como objetivo de corto plazo la reactivación económica, con un énfasis renovado en la política de vivienda popular, y sugería un conjunto de políticas de mediano y largo plazo, enderezadas a garantizar el crecimiento de la industria y la agricultura.

A comienzos de la década de los setenta se empezó a cuestionar por primera vez la eficiencia del aparato gubernamental que se había creado durante cerca de medio siglo y a postular la necesidad de desmontar parcialmente el Estado intervencionista. Esta concepción que se acostumbra motejar de “neoliberal” respondía a una nueva ola de pensamiento internacional, pero se reflejó en forma limitada en Colombia. El término neoliberal no es adecuado porque desconoce las potencia-

lidades que tiene el liberalismo clásico para la construcción de una sociedad con alto contenido social (González 1997) ^{17/}.

Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se le dio un nuevo impulso a los programas sociales con la ley de nacionalización de la educación, el Programa de Alimentación y Nutrición (PAN), y el Desarrollo Rural Integrado (DRI). Se modificó la política minera, al eliminar el sistema colonial de “concesiones” y sustituirlo por el de “contratos de asociación” entre las empresas del Estado y las firmas extranjeras. Durante la administración Turbay Ayala (1978-1982), las inversiones estatales en infraestructura se convirtieron en el centro del plan de desarrollo. Finalmente, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), se emprendió el plan de vivienda popular más ambicioso en la historia del país y comenzaron a dar fruto las políticas mineras adoptadas desde 1974. Durante la administración Barco (1986-1990) se puso énfasis en lo social, concretamente en lo que se llamó la eliminación de la pobreza absoluta. Barco comenzó el proceso de apertura de forma gradual. Para la administración Gaviria (1990-1994) la modernización del Estado fue una de sus prioridades. Su ministro de Hacienda (Rudolf Hommes) acentuó la apertura de la economía, puso en primer lugar la lucha contra la inflación y buscó la reducción del tamaño del Estado (Estrada 2006) ^{18/}.

La administración Samper (1994-1998) denominó *Salto Social* al plan de desarrollo con el que se pretendía alcanzar tasas de crecimiento que permitieran atacar la pobreza de millones de colombianos. Se trata, entonces, de “construir un nuevo ciudadano más productivo y económico”. El gobierno trató de corregir los desbalances estructurales en la cuenta corriente que había causado la apertura, y la revaluación del peso, pero el margen de acción de las autoridades económicas se redujo considerable con el llamado “proceso 8.000”.

Con Andrés Pastrana (1998-2002) llegó el *Cambio para Construir la Paz*. La crisis económica colombiana de 1999 (la peor desde la Gran Depresión) fue consecuencia de los problemas estructurales que comenzaron en 1991, y que no se resolvieron durante la administración Samper. Pastrana le apuesta a la paz a través de la negociación con los grupos armados. El gobierno de Uribe (2002-...) ha puesto el énfasis en conseguir una mayor seguridad, como condición para lo-

^{17/} En estos años en Estados Unidos se empezó la desregulación del sector aeronáutico, que dio pie para empezar programas similares en otros sectores de la economía estadounidense. Aunque las nuevas concepciones afectaron sensiblemente a las entidades encargadas de las políticas industrial y agraria no aconteció lo mismo en otras esferas de acción del Estado. La intervención en el sector energético y minero, en la construcción de infraestructura y en la provisión de servicios sociales, entre otras, tendió más bien a acentuarse y el tamaño relativo del sector público siguió creciendo.

^{18/} Ver, además, Perry, Lora y Rodríguez (1992).

grar una economía próspera y moderna. Este es el propósito de la llamada *seguridad democrática* ^{19/}.

Con el paso del tiempo, la función reguladora del Estado ha alcanzado mayor relevancia. En Colombia esta tarea se realiza de maneras muy diversas. Los cambios legislativos y administrativos son muy importantes. Las expresiones institucionales de esta función estatal son, entre otras, el banco central, las comisiones reguladoras de servicios públicos, la Comisión Nacional de Televisión, la Comisión Nacional del Servicio Civil, las superintendencias ^{20/}. Estas nuevas modalidades de acción del Estado han ido consolidándose, sobre todo, desde los años noventa. Cada vez es más evidente que la separabilidad entre Estado y mercado es falsa ^{21/}.

^{19/} “El gobierno Uribe llegó con el convencimiento de la necesidad de introducir cambios de importancia relacionados con el crecimiento desordenado del gasto público, la inseguridad expresada en violencia, el narcotráfico y la agudización del conflicto social... El plan del actual gobierno incluye también alcanzar un crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. El Estado Comunitario debe repartir equitativamente el crecimiento económico entre los distintos grupos sociales, las regiones, el campo y la ciudad y los distintos géneros. La promesa de renovación del Estado incluye una profunda reestructuración administrativa a través de liquidación o fusión de entidades, racionalización del tamaño del Estado” (Presidencia de la República y DNP 2002).

^{20/} El art. 66 de la ley 489 de 1998 define las superintendencias como organismos creados por la ley y que, dentro de los límites de la autonomía administrativa y financiera que la misma les señala, cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República. Las superintendencias son: i) Notariado y registro - Ministerio del Interior y de Justicia - (decreto 302 de 2004). ii) Bancaria - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - (decreto 663 de 1993, arts. 325 y ss., ley 510 de 1999 y decretos 2489 de 1999, 1577 de 2002 y 206 de 2004). iii) Valores - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - (decreto. 203 de 2004). iv) Subsidio familiar - Ministerio de la Protección Social - (decreto 2150 de 1992). v) Nacional de Salud - Ministerio de la Protección Social - (decreto 1259 de 1994). vi) Industria y Comercio - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo- (decreto 2153 de 1992). vii) Sociedades - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - (decreto 1080 de 1996). viii) Puertos y Transporte - Ministerio de Transporte - (decretos 101 de 2000, arts. 40 y ss., y 1016 de 2000). ix) Vigilancia y Seguridad Privada - Ministerio de Defensa Nacional - (decreto. 2453 de 1993). x) Servicios Públicos Domiciliarios - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - (decretos 548 de 1995 y 990 de 2002). xi) Economía Solidaria - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - (ley 454 de 1998, art. 33 y ss., y decreto. 186 de 2004).

^{21/} “El Estado es el mecanismo por excelencia que han desarrollado las sociedades modernas para encontrar un balance adecuado entre mercado y sociedad, entre interés privado e interés colectivo: para ayudar a desarrollar capacidades, protección y acceso al poder para todos los miembros de la sociedad, por una parte, y para garantizar un contexto en el cual los mercados funcionen adecuadamente, por otra. Pero no es, obviamente, el único instrumento. También existen otras instituciones, desde la familia hasta las múltiples organizaciones de la sociedad civil, que cumplen tareas en estos ámbitos. Entender esto es tanto más importante cuanto hoy comprendemos, mucho mejor que antes, que así como existen “fallas del mercado” (los riesgos de exclusión o la incapacidad del mercado para generar por sí solo los contextos en los cuales se desarrolla apropiadamente), hay también protuberantes “fallas del gobierno”: racionalidades burocráticas y clientelistas en el funcionamiento de las instituciones estatales, problemas de representación, predominio en la operación de las instituciones estatales de los intereses económicos dominantes, oportunidades que genera la intervención del Estado para el “rentismo” y problemas de información que afectan a las acciones gubernamentales” (Ocampo 2001, p. 39).

Los gobiernos después de Gaviria han cedido a la tentación de confundir las funciones del Estado con la administración pública, con la pretensión de favorecer reformas estructurales que han resultado inadecuadas por sus débiles vínculos con problemas específicos de las regiones y departamentos. La evolución de las instituciones colombianas ha respondido más a referentes coyunturales de cada gobierno, que a una concepción global del Estado. No ha existido una visión unitaria de las reformas, y la institucionalidad no se ha consolidado ^{22/}.

En Colombia el conflicto político y social ha logrado convivir con niveles de desarrollo medio, con una relativa estabilidad macroeconómica, y con un sistema democrático imperfecto pero perdurable (Gómez 1999). La precariedad del Estado se refleja en su incapacidad para reducir los conflictos agrarios, las luchas guerrilleras y la imposición del narcotráfico. La descentralización del poder político fue cediendo terreno a la capacidad mafiosa de algunas agrupaciones que se “hicieron Estado a nivel local” (Duncan 2006). La estabilidad institucional en las regiones dependerá durante los próximos años de la capacidad del Estado de recuperar los equilibrios frágiles de los poderes locales en las cabeceras municipales y las zonas rurales (Catatumbo, Putumayo, Buenaventura).

Resulta precipitado decir que el Estado colombiano haya perdido el territorio, aunque existe un conflicto armado evidente en distintas regiones de la geografía política. Entre 1988 y el 2005 se presenta una elevada tasa de homicidios y masacres. Los representantes del Estado a nivel local (fuerza pública, alcaldes, gobernadores, fiscales) abandonaron sus compromisos, o fueron doblegados por las amenazas e intimidaciones de los agentes violentos. El escándalo de la “parapolítica” permea más la vida social que la colaboración individual de algunos ciudadanos en el conflicto. La dinámica de las masacres se reprodujo en forma ascendente. Y mientras el país mantenía tasas de crecimiento económico razonables, la lógica de expansión de los grupos de autodefensa creaba un corredor territorial y estratégico que dividía geográficamente al norte del centro del país. Una economía de orden formal entró en competencia con modalidades informales de producción derivados de la coca entre Urabá, Bajo Cauca, Sur de Bolívar y Catatumbo. Este hecho pone de presente que el Estado representaba una unidad fragmentada en localidades expuestas permanentemente al riesgo de un poder paraestatal (Duncan 2006).

A lo largo del siglo XX el Estado colombiano se ha ido adaptando a las necesidades que imponen las condiciones económicas. Además de los procesos internos, la dinámica internacional ha incidido en la definición del tipo de Estado. Durante el siglo XIX se observan distintos énfasis en relación con el estado y la economía: desde el tradicional papel del Estado Patrimonial español, pasando por

^{22/} “... las reformas aumentaron, en lugar de disminuir, la vulnerabilidad macroeconómica e introdujeron elementos adicionales de inestabilidad política” (Wiesner 2004).

una política de fomento, hasta la defensa de una concepción liberal clásica ^{23/}. En las dos primeras décadas del siglo XX, el Estado colombiano se ajusta a la concepción más clásica del Estado de Derecho. En la década siguiente el Estado empieza a desempeñar un papel más activo en la gestión económica. En dicha transformación fueron decisivas las experiencias de la revolución mexicana, el *New Deal* estadounidense, la experiencia de la República Española y la República de Weimar. Finalizando el siglo, se vuelve a otorgar al mercado un papel más importante en la asignación de recursos, siguiendo una línea similar a la que se presenta en los Estados Unidos, Inglaterra y las Instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero esta tendencia contrasta con numerosas disposiciones de la Constitución de 1991, en la que existe una verdadera profusión de artículos que se refieren a la regulación de la economía. El texto constitucional no expresa un sólo tipo de Estado. La política monetaria, y la independencia del Banco de la República responden a un esquema muy ortodoxo, minimalista. Pero las funciones correspondientes al Estado Social de Derecho, son más heterodoxas, y obligan a realizar intervenciones directas y conducen a aumentos del gasto público. La política económica debe contribuir a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. La libertad económica y la iniciativa privada deben ser compatibles con el bien común, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la nación. La dirección general de la economía está a cargo del Estado, que debe intervenir para mejorar la calidad de vida de las personas, la equidad en la distribución de oportunidades y la preservación del medio ambiente sano. Existe una evidente asimetría entre los efectos Constitucionales de 1991, enmarcada en un tipo de Estado Social de Derecho, con la necesidad fiscal de un Estado mínimo (Wiesner 2004). Observamos una discontinuidad entre los cambios propuestos por la Constitución del 91 en materia de un Estado Social de Derecho, y la precaria evolución institucional. Existe una tensión entre el espíritu conservador que anima entidades como el Banco de la República, y las amplias posibilidades sociales que permite la acción de tutela,

Intuitivamente es posible advertir, como frontera del balance, que la Constitución de 1991 estuvo inspirada en algunos aspectos de la concepción rawlsiana de la justicia como imparcialidad (Rawls 1971). Una restitución de los derechos sociales que pasaba obligatoriamente por recomponer los mecanismos redistributivos de la economía. Pero justamente la inspiración rawlsiana demandaba una realidad que para el caso colombiano era distante, ya que los criterios de igualdad y libertad únicamente encuentran materialidad bajo condiciones de oportunidades diferenciadas, capacidades e incentivos (Sen 1985).

^{23/} “... el modelo imperante en el constitucionalismo colombiano del siglo XIX se caracteriza por un notable liberalismo económico; los ordenamientos enuncian las principales libertades burguesas: el derecho de propiedad, la libertad de empresa (o libertad de industria y comercio... que comprende también la libertad de escogencia y de ejercicio de profesión u oficio), cuya regulación se confía al derecho privado” (Estrada 2002, p. 181).

En el examen de las características del Estado colombiano debe tenerse en cuenta, además, la heterogeneidad del país. Se trata de una geografía política y regional de relativa complejidad si se la compara con los demás países de América Latina. Este hecho ha tenido un impacto profundo sobre el desarrollo económico y político nacional. Esta configuración heterogénea ha incidido en la violencia ^{24/}. En términos de políticas de Estado la heterogeneidad regional ha fragmentado los esfuerzos de la economía para superar aquello que Nieto Arteta (1971) denominó como “un país con una economía de archipiélago”. Uno de los efectos más perversos de la heterogeneidad regional es la ausencia de un mercado interno consolidado. Esta condición heterogénea regional tuvo un efecto decisivo sobre el proceso de desindustrialización (Echavarría, Villamizar, 2007) ya que las principales regiones del país sólo estuvieron integradas a través de comunicaciones modernas en forma tardía. Colombia avanza muy lentamente hacia la consolidación del mercado interno.

Hemos tratado de relacionar los comentarios anteriores a los datos que presenta el Dane sobre ingresos, gasto y de producción del sector público. De las tendencias de las series pueden derivarse las siguientes conclusiones de tipo general: i) La participación del Estado en el PIB ha crecido. ii) El peso de la política monetaria se ha incrementado. iii) El gasto se ha ido recomponiendo lentamente hacia un Estado policivo y débilmente favorable al bienestar. iv) La política pública ha optado por redistribuir la riqueza por la vía del gasto y no del ingreso. v) El Estado hace intentos por concentrar los recursos, quitándole fuerza a los procesos de descentralización.

Con la información disponible del Dane no es posible examinar procesos estatales como: i) La creciente función regulatoria del Estado. ii) La fragmentación política, y los avances de la estructura para-estatal. iii) Las modificaciones internas de la política monetaria.

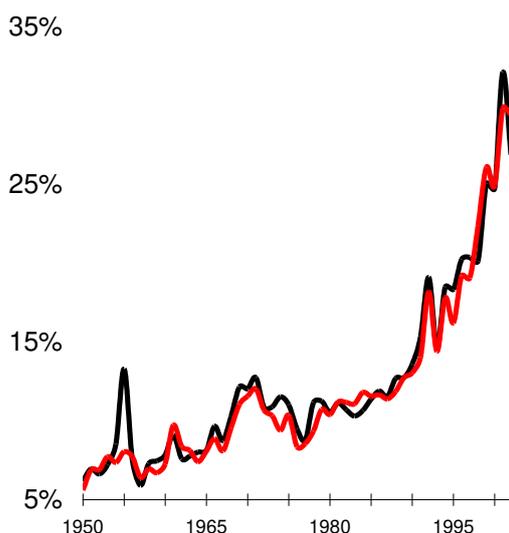
Estos comentarios se refieren a las series básicas de cuentas nacionales. Sin duda, la información existente en el Dane permite establecer numerosas relaciones que ayudan a comprender la dinámica del Estado. A partir de las encuestas de hogares es posible, por ejemplo, obtener una cifra del número de empleados públicos. Pero este dato es resultado de una muestra, y como tal no es pertinente para conocer el valor absoluto del empleo, aunque puede ser muy útil para saber cuál es el peso relativo que tiene la contratación pública en el empleo total. Las estadísticas del Dane también permiten hacer consideraciones sobre el impacto que tienen los impuestos en la estructura de consumo de las familias. Pero, de nuevo, estos resultados son indirectos.

^{24/} Ver, Gallup, Gaviria y Lora (2003,) Montenegro (2006).

3.1. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA HA CRECIDO

Figura

Gastos e ingresos totales del Gobierno Nacional Central. Porcentaje del PIB (1950-2002)



La línea negra corresponde al gasto, y la roja a los ingresos.

Fuente: Cálculos de los autores a partir del Dane y del Banco de la República.

1 La participación del Estado en la economía ha crecido ^{25/}. En Colombia observamos un aumento de la participación del Estado en el PIB. Wagner (1883, 1892) propone con carácter de ley el siguiente principio: el gasto público, como porcentaje del PIB, siempre aumenta. Esta tendencia es clarísima en las series colombianas (figura 1). El gasto público creció ^{26/}. El resultado es muy interesante porque la continuidad de la serie contrasta con la diversidad de políticas que se han tratado de implementar en Colombia. Las propuestas de política de los gobiernos son distintas y, sin embargo, el gasto público sube. En el largo período que va desde 1950 hasta el 2002, las orientaciones de los gobiernos han sido disímiles y, no obstante, el gasto crece.

Esta constatación no significa que las políticas gubernamentales hayan sido homogéneas. Fueron muy disímiles. Y una muestra de ello es la forma como evolucionó el déficit y, sobre todo, la manera como se financió. La política fiscal es interesante, dicen Blinder y Solow (1974), porque las modalidades de financiación del déficit tienen implicaciones importantes sobre la deuda y las interacciones macro. Desde los años cincuenta los instrumentos de la política fiscal han

^{25/} “Los gastos del Gobierno, que son un buen reflejo del tamaño del Estado, se encuentran en el nivel más alto del siglo (21% del PIB). El promedio entre 1905 y 1960 fue de 5% del PIB, y entre 1960 y 1990 fue del 9%. El crecimiento de la participación estuvo relacionado con las transferencias a las regiones y, en algunos casos, por grandes inversiones en infraestructura (transporte, energía, minas). Entre 1990 y 2003 su participación en el PIB ha aumentado, lo cual se explica principalmente, por el comportamiento de las transferencias (territoriales, pensiones y otras) y los intereses sobre la deuda. Se destaca que las reformas presupuestales no han tenido el éxito esperado, en términos de flexibilizar y reducir el gasto público en Colombia” (Junguito y Rincón 2007). Ver, además, Junguito y Rincón (2007 b).

^{26/} En la gráfica presentamos los datos correspondientes al Gobierno Nacional Central. La contabilidad del Dane diferencia entre Gobierno Nacional Central, Administraciones Públicas y Sector Público.

sido muy heterogéneos, y ello se ha reflejado en cambios sustantivos en el tamaño del déficit y en la gestión de la deuda pública.

Cuadro 1 1

Ingresos y gastos del sector público no financiero (% PIB)

	71 - 74	75 - 78	79 - 82	83 - 86	87 - 90	91 - 94	95 - 98	99 - 02	03 - 05
Gastos									
Gastos de consumo del gobierno	9.6	8.0	9.4	9.6	8.9	10.4	15.2	17.6	14.3
Seguridad y asistencia social	1.9	2.0	2.5	3.0	3.0	3.8	5.0	5.8	6.2
En dinero	0.7	0.8	1.1	1.4	1.5	2.0	2.3	2.9	3.9
En especie (salud)	0.7	0.7	0.8	1.0	0.9	1.1	1.8	1.9	1.3
Otras prestaciones	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.9	1.1	1.0
Inversión	5.5	6.2	6.9	7.9	7.1	7.0	7.5	6.5	6.7
Adm. públicas	3.2	3.3	3.4	2.8	3.0	3.4	4.5	3.6	4.4
Empresas públicas	2.4	2.9	3.5	5.0	4.1	3.6	3.0	3.0	2.3
Gasto primario	17.2	16.3	18.8	20.5	19.1	21.0	26.7	28.6	26.2
Intereses netos pagados	0.5	0.4	0.6	0.8	0.9	0.7	1.3	3.3	4.2
Gasto Total	17.7	16.7	19.4	21.3	20.0	21.7	28.1	31.9	30.4
Ingresos									
Impuestos, regalías y tasas	12.0	13.9	11.9	11.9	13.6	15.4	15.8	17.8	19.4
A la renta	4.6	4.4	2.9	2.3	3.2	5.2	4.7	5.3	6.7
Otros, netos de subsidios	7.3	9.5	8.9	9.4	9.9	9.5	10.4	11.4	11.6
Regalías	0.1	0.1	0.1	0.2	0.5	0.6	0.8	1.1	1.1
Contr. a la seguridad social	2.5	2.5	3.0	3.3	3.3	4.0	5.4	4.8	4.2
Util. emp. y rentas capital	0.9	0.1	0.7	1.7	2.2	3.2	4.3	5.1	4.6
Intereses de la seg. social	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4	1.0	0.8	0.4
Ingresos totales	15.5	16.7	15.7	17.1	19.3	22.9	26.5	28.6	28.6
Superavit (+) o déficit (-)	-2.2	0.0	-3.6	-4.3	-0.7	1.1	-1.6	-3.3	-1.8

Fuente: Ocampo (2007)

El cuadro 1 resume los principales componentes de los ingresos y de los gastos del sector público no financiero. La serie no es estrictamente comparable con la de la figura 1 porque las metodologías de estimación son distintas. La serie confirma el aumento del gasto y, además, permite hacerle el seguimiento al desbalance fiscal.

En los años cincuenta y sesenta se creyó en la intervención del Estado y en la planificación de mediano plazo. Los gobiernos de Rojas, Lleras y Pastrana impulsaron la acción del Estado. Lleras (1966-1970) moderniza el aparato estatal. La descentralización administrativa de 1968 sigue teniendo vigencia hoy. Pese a los cambios generados por la descentralización regional, el andamiaje básico de la reforma constitucional de 1968 todavía se mantiene. Durante el gobierno de Pastrana (1970-1974) se da un paso hacia atrás en materia de reforma agraria. El pacto de Chicoral (1971) terminó con cualquier esperanza de distribución de la

tierra en el país. Pero *Las Cuatro Estrategias*, el plan de desarrollo de Pastrana incorpora elementos keynesianos, alrededor de los sectores líderes (principalmente la construcción)^{27/}. López (1974-1978) trata de liberalizar la económica, y durante estos años el gasto público cae. Turbay (1978-1982) retoma elementos keynesianos. El *Plan de Integración Nacional* (DNP 1979) busca desarrollar la infraestructura energética, de vías y de comunicaciones. Desde finales de los setenta los gobiernos, en Colombia y en el mundo, empiezan a sospechar de las bondades de la acción estatal.

La Constitución de 1991 persigue el fortalecimiento del Estado Social de Derecho en un contexto laico. La modernización del Estado propuesta por la Constitución hace énfasis en las medidas incluyentes. Mientras que Gaviria (1990-1994) y Hommes buscan incentivos de mercado, la Constitución del 91 reafirma la conveniencia de la intervención del Estado. Pero, al mismo tiempo, los constituyentes del 91 pretenden que el manejo monetario propio de un banco central independiente sea compatible con las políticas expansionistas que usualmente son necesarias para garantizar el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. El gobierno y la tecnocracia ofrecieron un modelo normativo que buscaba la eficiencia y que pasaba por una disminución del tamaño del Estado. En la realidad no sucedió así, y el gasto público continuó creciendo^{28/}. La política monetaria restrictiva incentivó el aumento de las tasas de interés, la entrada de dólares y la revaluación del peso. Ello se reflejó en un crecimiento notable de las importaciones. Samper (1994-1998) trata de corregir el enorme déficit comercial, y frenar la entrada de dólares, pero el *proceso 8.000* le redujo el margen de maniobra, y no se tomaron las medidas radicales que eran necesarias para reorientar la economía. Los dos gobiernos de Uribe (2000-hasta hoy) han sido laxos en el campo monetario, sin que ello se haya reflejado en una elevada inflación. La expansión de los medios de pago no se ha traducido en precios más altos. Este “espíritu keynesiano” ha ido a la par con un aumento del gasto público.

Es bastante complejo afirmar con certeza que los cambios provocados por la apertura de los años noventa representaron un avance, y que las desviaciones del Estado colombiano fueron causadas por el carácter inconcluso de las reformas introducidas por el mercado (Hommes 1998). Hommes y Gaviria se inscriben en una corriente teórica más general que busca prescindir del Estado en todas aque-

^{27/} Durante este gobierno es significativa la influencia de Currie (1978, 1992).

^{28/} Wiesner atribuye el mayor gasto a la Constitución de 1991. “La Constitución de 1991 elevó el gasto público total a niveles no sostenibles generando serios problemas fiscales que no han podido ser corregidos en su raíz estructural. La gran limitante a esta corrección ha sido la insuficiencia de apoyo político para proteger la estabilidad macroeconómica del país y verla como un patrimonio político “común” a todos los ciudadanos. Esta situación ha sido agravada por recientes fallos de la Corte Constitucional que interfieren con las leyes de ajuste fiscal. Dentro de este contexto la independencia del Banco de la República ha sido un avance de enorme beneficio al desarrollo institucional del marco macroeconómico en general” (Wiesner 2004).

llas actividades en las que el mercado pueda estar presente. La idea subyacente a esta lógica es que los gobiernos no son capaces de adoptar las políticas correctas para el desarrollo y el crecimiento económico. El arsenal fundamental para sostener este programa son las teorías de la elección racional, el individualismo metodológico o análisis del equilibrio ^{29/}. El fanatismo con el que se luchó contra el Estado obligó a Gaviria a reconocer que las reformas se habían “sobrevendido”.

Los analistas internacionales comparten como premisa retrospectiva del desarrollo económico colombiano su estabilidad macroeconómica a largo plazo. “Colombia ha gozado de una política macroeconómica extraordinariamente prudente” (Robinson 2007). Mientras América Latina en general presenta irregularidades en el manejo macroeconómico, la excepción la presenta una “política fiscal prudente al extremo”. En términos de Ocampo (2004): “La tendencia a estar en el promedio es, además, una de las características que se repite cuando se analizan otros indicadores económicos y sociales”. Es interesante examinar de qué manera el manejo macroeconómico ha sido compatible con un crecimiento sistemático de la intervención del Estado.

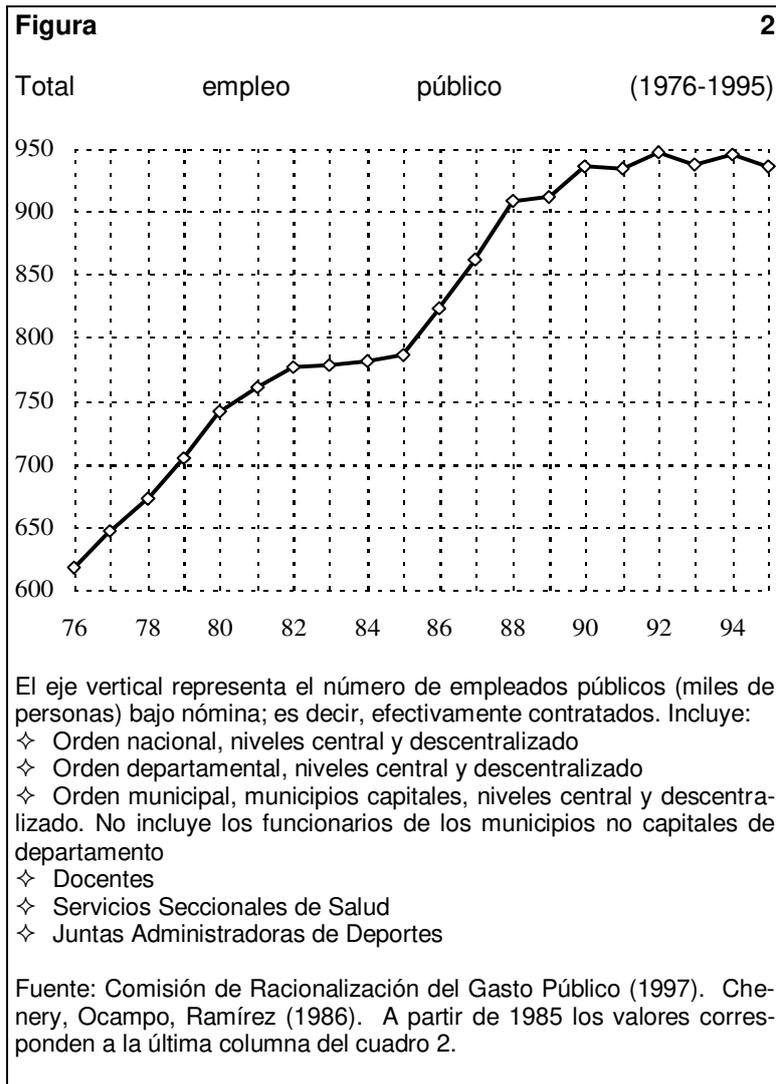
El punto relevante es que no obstante la diversidad de las políticas económicas, el gasto público mantiene su ritmo ascendente. Parecería como si la heterogeneidad de las políticas no tuviera la fuerza suficiente para incidir en la evolución del gasto. La participación del gasto en el PIB es insensible a los cambios de la orientación de la política. Esta constatación plantea retos interpretativos importantes.

El funcionamiento real de los mercados muestra que la intervención del Estado ha sido completamente necesaria. Los procesos de industrialización no habrían podido consolidarse sin la intervención del Estado, ya sea protegiendo, subvencionando o desempeñándose como empresario. La frase de Hodgson (1999, p. 82) es muy dicente: “... aún bajo el supuesto modelo del “libre mercado”, en la economía de los Estados Unidos, durante los siglos XIX y XX, hubo una sistemática intervención del Estado”.

La intervención del Estado continúa siendo muy importante, aunque las modalidades de regulación son muy diferentes. El Estado se ha ido retirando de espacios que antes controlaba. Esta transformación es producto de la manera en que se ha ido transformando el capitalismo, que ya no puede ser contenido en la lógica del Estado nacional. Frente a las transformaciones del capitalismo contemporáneo - léase globalización - el marco nacional resulta demasiado estrecho ^{30/}.

^{29/} Sobre este tema, ver Colclough y Manor (1994).

^{30/} “El control estatal sobre el espacio y el tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder. La captura, por parte del estado, del tiempo histórico mediante su apropiación de la tradición y la (re)construcción de la identidad nacional es desafia-



En las más pujantes economías asiáticas es innegable que su desarrollo exitoso ha sido dirigido por el Estado. Si miramos la participación que tiene el gasto público en el PIB de los países de Europa Occidental, en Canadá, en Nueva Zelanda o los Estados Unidos, no hay razones para pensar que el Estado como formación social específica ha sido arrinconado, y sigue siendo el principal actor de las relaciones internacionales, entre ellas las económicas ^{31/}.

El crecimiento del Estado también puede observarse desde la perspectiva del empleo público. Vatter y Walker (1986) piensan que la ley de

Wagner también puede mirarse a la luz de la evolución del empleo público. La evolución del empleo público se presenta en la figura 2 y en el cuadro 2 ^{32/}. La serie fue publicada por la Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997). Como se explica en el informe, la Comisión tuvo muchas dificultades para reunir

da por las identidades plurales definidas por los sujetos autónomos. El intento del Estado de reafirmar su poder en el ámbito global desarrollando instituciones supranacionales socava aún más su soberanía, y su esfuerzo por restaurar la legitimidad descentralizando el poder administrativo regional y local refuerza las tendencias centrífugas, al acercar a los ciudadanos al gobierno pero aumentar su desconfianza hacia el estado-nación. Así pues, mientras que el capitalismo global prospera y las ideologías nacionalistas explotan por todo el mundo, el estado-nación, tal y como se creó en la Edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo su poder, aunque, y esto es esencial, no su influencia" (Castells 2000, p. 72).

31/ "... si además de la relación entre las empresas multinacionales y el estado, incluimos la amplia gama de políticas mediante las cuales los estados-nación pueden utilizar sus poderes reguladores para facilitar o bloquear los movimientos de capital, trabajo, información y bienes, resulta evidente que, en este punto de la historia, el desvanecimiento del estado-nación es una falacia" (Castells 2000, p. 72).

32/ Los datos corresponden al personal de nómina.

la información pertinente. El estudio recomienda que el Dane vuelva a retomar las estadísticas del empleo y del salario público. No obstante la disminución del ritmo de crecimiento, la tendencia es positiva. Como anota la Comisión la serie no incluye el empleo por fuera de planta que sí se ha incrementado de manera importante.

Cuadro 2										
Total	empleo				público				(1985-1995)	
	Central Nacional	Descent Nacional	Central Deptal	Descent Deptal	Mpios Capital	Descent Mpal	Docentes	Ser Sec. Salud	Jun. Ad. Deporte	Total
85	244620	158741	49267	27243	37725	40023	208869	17189	1784	785461
86	274689	158009	51416	29633	37880	41273	211065	17021	1694	822680
87	286084	169211	52668	34302	38445	40126	215547	23684	1706	861773
88	318940	173903	56190	37942	38452	45235	215608	19995	1482	907747
89	308983	170289	57055	40486	42874	46634	221195	21681	1471	910668
90	321760	173830	55113	40073	45729	47904	224734	25670	1489	936302
91	319864	150718	53443	39443	44166	51311	246806	25906	1794	933451
92	337919	148362	53818	39872	46062	56112	236445	26857	1770	947217
93	337525	138278	50992	39850	54582	60190	234781	18479	1769	936446
94	347482	138110	48166	39840	60810	64113	231992	13186	1241	944940
95	340491	137942	47265	39832	54666	64350	236269	13195	1253	935263

No cubre a los funcionarios de los municipios no capitales de departamento.

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997). Contraloría General de la República; Departamento Administrativo de la Función Pública; Ministerio de Defensa; Ministerio de Educación; Ministerio de Hacienda; DNP - Misión Social; DANE-MEN (C-600). Además, algunas entidades informaron directamente a la Comisión.

La composición de la planta ha cambiado de manera significativa. El menor empleo de algunas entidades ha sido compensado con la mayor contratación en los sectores de justicia y defensa.

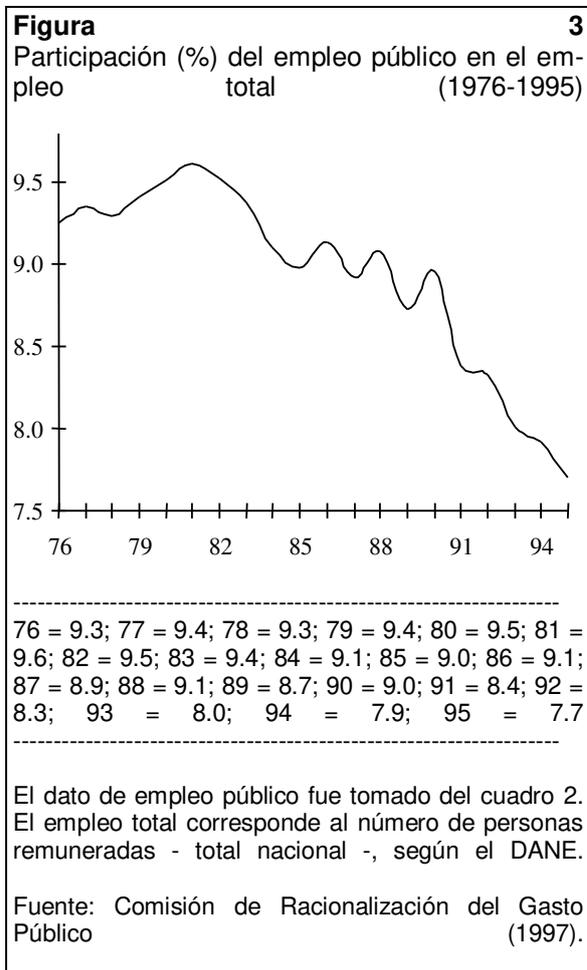
El aumento absoluto en el número de empleados públicos contrasta con su peso relativo (figura 3). Entre 1976 y 1995 la participación del empleo público en el total pasó de 9.3% a 7.6%. Esta relación es muy baja comparada con otros países. En Francia, por ejemplo, casi una tercera parte de los empleos es pública.

Las teorías de las finanzas públicas han interpretado de muy diversa manera la presencia de la ley de Wagner.

La primera razón que explica la tendencia creciente del gasto público es la *progresiva exigencia* de la sociedad. En numerosos servicios sociales los costos marginales son crecientes. El caso más evidente es el de la salud. El costo marginal crece a medida que aumenta la esperanza de vida. El costo marginal avanza a ritmos exponenciales. Pasar de 75 años a 76 tiene un costo marginal mucho

mayor que pasar de 30 a 40 años. Si las exigencias de la población aumentan, el gasto público crece.

La segunda explicación tiene relación con la mayor complejidad de los mercados y de las interacciones sociales. Las nuevas formas de regulación se manifiestan en un mayor gasto social. Los modos de intervención se han diversificado de manera significativa en los últimos 20 años. Las heterogeneidades son notorias. Mencionamos algunas. La relación entre lo público y lo privado. Las formas de interacción ha cambiado de manera sustantiva. Los estilos de concesión, por ejemplo, cada vez son más disímiles y cubren sectores muy diversos. Se han firmado concesiones en aeropuertos, educación, vías, transportes, TV, telecomunicaciones, etc. Y además, se han creado nuevas disposiciones legales que obligan a que los privados destinen los recursos hacia fines específicos. El caso más significativo ha sido la financiación de la salud y la seguridad social. Los recursos que administra el sector privado son importantes. Los fondos de pensiones están manejando \$50 billones. Este monto de ahorro tiene implicaciones



macroeconómicas relevantes. El ahorro financiero puede utilizarse para financiar actividades productivas o, sencillamente, para alimentar la burbuja financiera. En la práctica ha primado este último camino. Estas transacciones son constitutivas de la política fiscal en el sentido definido por Blinder y Solow (1974). Para estos autores la política fiscal es relevante por su impacto en la deuda pública y no tanto por su monto. Y las transacciones que se realizan con el ahorro pensional, afectan la estructura del mercado de capitales y, por tanto, la forma como se fijan las condiciones de la deuda. Los fondos de pensiones son tenedores institucionales de los TES que tienen una participación significativa en el mercado. Las interacciones que se inician con la exigencia legal de transferirle a las entidades privadas el pago de la seguridad social, y que terminan con las inversiones financieras, son complejas, erráticas y multicausales. No es posible, entonces, definir relaciones de causalidad que sean directas y lineales. Esta conclusión tiene tres implicaciones sustantivas. Por un lado, pone en duda la efectividad de

una intervención centrada en el *fine tuning*. De otra parte, la multicausalidad pone en evidencia la imposibilidad de fijar secuencias lineales unidireccionales. Y, finalmente, la información que proporciona el Dane es insuficiente para seguirle la pista a las relaciones mencionadas. Los impuestos a la nómina también son otra forma de transferencia obligada por la ley. Estas disposiciones llevan a que los privados (Cajas de Compensación), administren recursos que no les llegan por voluntad de los privados, sino por disposiciones normativas. Estos tipos de intervención del Estado apenas son ilustrativos, pero ponen en evidencia la naturaleza heterogénea de la acción del Estado. En algunos casos se ha llegado, incluso, a entregarle a los privados el recaudo tributario.

Las sociedades contemporáneas han ido aceptando, en los hechos, que el mercado tiene limitaciones intrínsecas. Y por tanto, que la participación estatal es necesaria. Las comisiones de regulación cumplen estas funciones de supervisión sobre los procesos del mercado. El mercado no logra resolver aspectos sustantivos como la eficiencia y la equidad. Estas dimensiones no convergen a través de las dinámicas de mercado. El Estado regulador adquiere fuerza sin que se haya desmontado el Estado intervencionista. Ambos conviven. De hecho, siempre han convivido. El balance final indica que la participación del Estado se incrementa de manera sustantiva. No sólo por el lado del gasto público, sino también porque las funciones regulatorias se han ampliado considerablemente.

La ley de Wagner también se explica porque las personas prefieren bienestar presente a bienestar futuro. Este principio lo expresó de manera contundente Böhm-Bawerk (1895). Por razones que el autor asociaba a la condición humana, la preferencia por la satisfacción presente presiona aumentos del gasto público. En la literatura fiscal se habla de *populismo keynesiano*. Los gobiernos caen en la tentación de ofrecer bienes y servicios, o de emitir moneda, con el propósito de ganar popularidad o de prolongar su mandato. En este sentido terminan haciéndole el juego a las presiones de los gobernados.

3.2. EL PESO DE LA POLÍTICA MONETARIA SE HA INCREMENTADO

La globalización financiera, y los intercambios de servicios y de comercio contemporáneos, han llevado a nuevas formas de intervención del Estado. Aunque las series del Dane no permiten conocer las modificaciones intrínsecas de la política monetaria, sí es factible mirar las tendencias del crédito público. Las características de la política monetaria pueden analizarse con la información del Banco de la República. Con los datos del Dane sí puede conocerse el peso relativo que tiene la deuda pública, y esta información es muy valiosa para conocer la estructura del gasto.

3.3. HACIA UN ESTADO POLICIVO Y DÉBILMENTE FAVORABLE AL BIENESTAR

En González (2006) se argumenta que Colombia no alcanzó a consolidar una *economía del bienestar* (welfare), y tampoco ha logrado estructurar una *economía de guerra* (warfare). La administración Uribe ha impulsado el aparato de guerra, pero la economía nacional está lejos de poder ser calificada como una economía de guerra (cuadro 3).

Cuadro

3

Distribución del gasto del sector público consolidado por finalidades. Millones de pesos corrientes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Servicios públ. gener.	6.611.805	7.442.802	8.666.119	7.174.702	7.599.717	9.040.977	9.191.423	10.333.585
Orden públ. seg. justic.	3.560.202	3.470.398	4.078.174	3.476.753	3.707.492	4.030.395	4.596.965	4.982.778
Defensa	2.352.171	2.538.317	1.709.667	4.205.669	4.473.490	5.289.157	5.968.444	6.460.887
Educación	4.678.944	6.793.029	7.828.156	8.159.728	10.489.908	11.221.853	12.450.906	13.992.201
Sanidad	3.408.465	4.204.837	4.927.681	6.029.721	6.866.101	7.162.517	8.251.326	9.306.328
Segur.y asist. social	8.317.098	8.894.082	9.476.750	12.215.826	12.709.594	15.322.252	16.178.632	19.272.594
Vivi. y orden, urb-rural	683.159	941.327	818.721	1.363.897	1.336.852	1.063.220	948.730	1.239.940
Otros serv. sociales	503.139	560.881	610.004	841.112	704.323	870.491	983.808	1.099.605
Ser. econ. y otras final.	5.886.623	5.978.145	5.114.338	8.105.318	4.661.976	5.156.358	9.996.673	11.519.058
Servicio deuda pública	7.912.705	10.800.697	12.714.534	17.310.753	25.382.290	27.216.273	26.736.872	27.639.893
Total	43.914.311	51.624.515	55.944.144	68.883.478	77.931.742	86.373.492	95.303.779	105.846.870

Incluye el conjunto del sector público (Nación, departamentos, municipios, institutos, etc.)

Fuente: González (2006). Estimaciones realizadas por Jairo Urdaneta y Margarita Betancur a partir del Dane.

Los cuadros 3 y 4 presentan la distribución del gasto del sector público consolidado por finalidades. Entre 1997 y el 2004 el gasto en defensa pasa de 1.93% del PIB a 2.53%. Mientras tanto, el gasto en educación subió de 3.84% del PIB a 5.49%. En sanidad pasó de 2.80% a 3.65%. Y en seguridad y asistencia social subió de 6.83% a 7.56%. Estas tendencias muestran que el gasto en defensa no es muy alto, y que su crecimiento no ha sido muy acelerado. A partir del 2001 se observa una leve sustitución entre los gastos de defensa y educación. El primero crece y el segundo disminuye. Todo indica que a partir del 2005 el gasto en defensa ha seguido aumentando (Isaza y Campos 2007).

Cuadro**4**

Distribución del gasto del sector público consolidado por finalidades. Porcentaje del PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Servicios públicos generales	5.43	5.3	5.72	4.10	4.03	4.44	4.01	4.05
Orden público seguridad y justicia	2.93	2.47	2.69	1.99	1.97	1.98	2.01	1.95
Defensa	1.93	1.81	1.13	2.40	2.37	2.60	2.60	2.53
Educación	3.84	4.84	5.16	4.67	5.56	5.52	5.43	5.49
Sanidad	2.80	2.99	3.25	3.45	3.64	3.52	3.60	3.65
Seguridad y asistencia social	6.83	6.33	6.25	6.98	6.74	7.53	7.06	7.56
Vivienda y ordenación urbana y rural	0.56	0.67	0.54	0.78	0.71	0.52	0.41	0.49
Otros servicios sociales	0.41	0.40	0.40	0.48	0.37	0.43	0.43	0.43
Servic. económicos y otras final.	4.84	4.26	3.37	4.63	2.47	2.53	4.36	4.52
Servicio deuda pública	6.50	7.70	8.41	9.90	13.50	13.41	11.71	10.80
Total	36.08	36.75	36.91	39.39	41.33	42.45	41.58	41.49

Fuente:

Cuadro

3

Debe tenerse presente que los datos por finalidad no existen en el Dane. Las series fueron construidas por Urdaneta y Betancur a partir de la información del Dane. Insistimos en que el Dane debe retomar esta tarea y recuperar la serie por finalidades. González (2006) muestra que en Estados Unidos se introdujo la categoría “keynesianismo de guerra”, con el fin de hacer explícita la incidencia que tienen las finanzas (ingreso y gasto) de la guerra en la actividad económica. En Estados Unidos, durante la segunda guerra, entre 1939 y 1944, la participación del empleo público en el empleo total pasó de 16% a 35%. Y el gasto en defensa como porcentaje del PIB subió de 2% a 44% (Stiglitz 2000, pp. 30 y 40). En Colombia no tenemos ni economía de bienestar (welfare), ni economía de guerra (warfare). Ninguna de las dos alternativas se ha consolidado.

En el 2004 el orden de prioridades fue el siguiente: servicio de la deuda pública (10.8% del PIB)^{33/}, seguridad y asistencia social (7.56%), educación (5.49%), servicios económicos (4.52%), servicios públicos generales (4.05%), sanidad (3.65), defensa (2.53%), orden público, seguridad y justicia (1.95%), vivienda y ordenación urbana (0.49%), otros servicios sociales (0.43%). Si sumamos defensa, orden público, seguridad y justicia, el porcentaje es 4.58%. Según Isaza y Campos (2007), actualmente el gasto militar (\$22.2 billones) representa el 6.5% del PIB^{34/}. El gasto en defensa y seguridad comenzó a aumentar en la segunda mitad de los años ochenta, cuando se recrudeció la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, fue también a partir de los años noventa cuando la lucha más gene-

^{33/} La deuda ha seguido aumentando. En el 2004 el servicio de la deuda pública llegó a \$11 billones. Hoy supera los \$16 billones.

^{34/} En Estados Unidos, el gasto militar equivale al 4.04% del PIB, y en los países europeos que hacen parte de la Nato al 2% (Isaza y Campos 2007, p. 4).

ral contra las distintas manifestaciones de violencia se reflejó en una espiral al alza de dicho gasto.

La importancia de la protección social debe mirarse desde una perspectiva más global. En las sociedades contemporáneas ha debido atravesar un extenso camino de problemas que compromete los gastos del Estado, procesos de privatización, participación mixta, estatización o fallos de información y de mercado. La atención sanitaria absorbe una parte creciente del gasto público. Y por esto son cada vez mayores los riesgos de que el sistema de protección social llegue a un estado críticos (Fitoussi 1995).

La debilidad del welfare se expresa, entre otras variables, en una alta pobreza. El informe de la Cepal del año 2004 afirmó que pese a todos los esfuerzos adelantados en la región con el fin de reducir la pobreza los resultados son precarios. El fracaso social estuvo acompañado de un gran éxito en materia de crecimiento y control a la inflación. El crecimiento económico no garantiza de manera automática la reducción de la pobreza. Por el contrario, el informe subraya que los elevados índices de pobreza y desigualdad son un obstáculo para el crecimiento. Para Tilly el panorama es intrínsecamente dramático,

“En presencia de un gobierno efectivo, las políticas sanitarias implican, como de costumbre, explotación y acaparamiento de oportunidades. Puesto que generaciones de anarquistas y libertarios lo denostaron, es fácil ver el aspecto explotador de los gobiernos. Las clases dirigentes utilizan los medios y los recursos controlados por el gobierno para extraer un excedente de los esfuerzos tributarios de los ciudadanos categorialmente excluidos, y orientan al menos parte de él hacia actividades de las que las poblaciones no se benefician, pero si las clases dirigentes. Los impuestos y la conscripción representan dos formas obvias de extracción y las guerras y la promoción de los negocios de la clase dominante dos formas notorias de desviación de recursos. La gran cuestión no es si hay explotación, sino quienes hacen parte de la clase dirigente, y cómo disponen estos de la plusvalía: en sus propias empresas privadas, en sus comodidades materiales, en la guerra, en los bienes públicos” (Tilly 2000).

Esta cita pone de manifiesto los problemas de distribución y equidad cuando los recursos son escasos. Es usual que se invoquen los principios para justificar las decisiones.

Las transformaciones han sido más claras en los últimos años. La serie disponible del gasto por finalidades (1970-1994) no presenta cambios significativos (cuadro 5).

Cuadro**5**

Gasto de la Administración Pública - Millones de pesos corrientes

Gasto por Finalidad	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Adm. pública general	3.991	4.933	5.643	7.411	8.750	11.350	14.256	18.110	24.670	36.624
Defensa	1.775	3.781	2.203	2.399	2.958	3.893	4.311	5.986	8.112	11.376
Educación	3.917	4.975	6.370	8.321	10.796	13.407	16.457	20.720	27.539	34.888
Salud y sanidad	1.375	1.569	1.793	2.294	2.972	3.949	4.274	5.143	6.772	10.070
Seg. y asistencia social	2.814	3.927	4.228	5.670	6.748	9.096	11.888	17.326	26.081	35.042
Viv. orden. urbana y rural	613	738	917	1.379	1.209	1.452	1.719	2.428	2.383	2.717
Serv. cultur. y recreativos	150	119	110	2.067	470	738	903	1.171	1.548	2.409
Servicios económicos	7.198	8.066	8.657	12.924	14.289	9.982	19.639	42.693	46.113	51.301
Deuda pública	1.350	1.430	1.887	2.219	2.969	7.650	3.445	3.878	5.320	6.089
Total	23.183	29.538	31.808	44.684	51.161	61.517	76.892	117.455	148.538	190.516

Fuente: Dane

Continuación**cuadro****5**

Gasto de la Administración Pública - Millones de pesos corrientes

Gasto por Finalidad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Adm. pública general	51.952	70.313	91.756	119.876	149.664	188.929	246.743	349.455
Defensa	16.930	20.258	24.561	36.238	44.050	62.981	74.877	99.124
Educación	49.274	63.494	84.733	103.030	140.053	172.295	223.067	296.964
Salud y sanidad	16.925	21.868	28.597	37.915	38.905	61.821	75.052	106.299
Seg. y asistencia social	49.349	70.211	65.377	76.663	103.762	122.543	161.507	284.253
Viv. orden. urbana y rural	5.576	5.427	8.814	11.082	9.939	9.963	19.647	28.394
Serv. cultur. y recreativos	2.890	3.047	3.970	23.085	7.238	9.614	13.146	23.338
Servicios económicos	76.648	128.399	147.206	163.028	202.049	263.399	233.313	533.561
Deuda pública	9.835	14.452	22.766	23.210	33.635	35.943	67.970	124.493
Total	279.379	397.469	477.780	594.127	729.295	927.488	1.115.322	1.845.881

Fuente: Dane

Continuación

cuadro

5

Gasto de la Administración Pública - Millones de pesos corrientes

Gasto por Finalidad	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Adm. pública general	436.611	574.527	790.220	997.558	1.411.172	1.770.711	3.554.154
Defensa	150.194	211.388	253.600	324.686	469.740	587.544	814.738
Educación	373.350	477.017	604.302	803.819	1.094.197	1.403.663	1.890.498
Salud y sanidad	135.519	185.109	237.914	295.922	356.434	686.792	1.297.821
Seg. y asistencia social	305.398	429.177	586.737	805.606	1.145.649	1.561.784	3.097.060
Viv. orden. urbana y rural	29.944	43.603	63.934	115.130	139.585	194.008	266.579
Serv. cultur. y recreativos	27.127	35.090	54.695	69.067	77.822	130.471	205.900
Servicios económicos	576.282	750.974	952.395	1.285.874	1.670.912	2.186.825	2.806.047
Deuda pública	125.443	156.413	245.599	321.078	372.542	668.056	675.487
Total	2.159.868	2.863.298	3.789.396	5.018.740	6.738.053	9.189.854	14.608.284

Fuente: Dane

Cuadro

6

Gasto de la Administración Pública - Porcentaje del PIB

Gasto por Finalidad	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Adm. pública general	2.5	3.0	2.5	2.6	2.3	2.4	2.3	2.1	2.3	2.6
Defensa	1.1	2.0	1.0	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
Educación	2.5	3.0	2.8	2.9	2.8	2.8	2.6	2.4	2.5	2.5
Salud y sanidad	0.9	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.7
Seg. y asistencia social	1.8	2.0	1.9	2.0	1.8	1.9	1.9	2.0	2.4	2.5
Viv. orden. urbana y rural	0.4	0	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Serv. cultur. y recreativos	0.1	0	0.0	0.7	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
Servicios económicos	4.6	4.1	3.8	4.5	3.7	2.1	3.1	5.0	4.3	3.6
Deuda pública	0.9	1.1	0.8	0.8	0.8	1.6	0.5	0.5	0.5	0.4
Total	14.7	16.0	14.1	15.5	13.4	12.8	12.2	13.8	13.7	13.5

Fuente: Dane

Continuación**cuadro****6**

Gasto de la Administración Pública - Porcentaje del PIB

Gasto por Finalidad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Adm. pública general	2.8	3.0	3.1	3.3	3.3	3.2	3.1	3.3
Defensa	0.9	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	0.9	0.9
Educación	2.6	2.7	2.9	2.8	3.1	2.9	2.8	2.8
Salud y sanidad	0.9	0.9	1.0	1.0	0.8	1.0	0.9	1.0
Seg. y asistencia social	2.6	3.0	2.2	2.1	2.3	2.1	2.0	2.7
Viv. orden. urbana y rural	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
Serv. cultur. y recreativos	0.2	0.1	0.1	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2
Servicios económicos	4.1	5.5	5.0	4.5	4.4	4.5	2.9	5.1
Deuda pública	0.5	0.6	0.8	0.6	0.7	0.6	0.8	1.2
Total	14.9	16.9	16.1	16.4	15.9	15.7	13.8	17.6

Fuente: Dane

Continuación**cuadro****6**

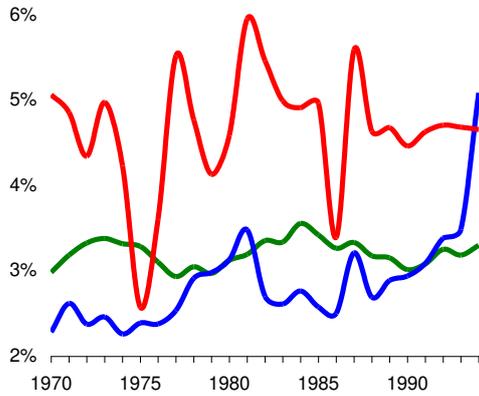
Gasto de la Administración Pública - Porcentaje del PIB

Gasto por Finalidad	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Adm. pública general	3.1	3.2	3.3	3.2	3.6	3.4	5.3
Defensa	1.1	1.2	1.1	1.0	1.2	1.1	1.2
Educación	2.7	2.7	2.5	2.6	2.8	2.7	2.8
Salud y sanidad	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.3	1.9
Seg. y asistencia social	2.2	2.4	2.4	2.6	2.9	3.0	4.6
Viv. orden. urbana y rural	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Serv. cultur. y recreativos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Servicios económicos	4.1	4.2	4.0	4.1	4.2	4.2	4.2
Deuda pública	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.3	1.0
Total	15.5	15.9	15.8	16.1	17.0	17.6	21.6

Fuente: Dane

Figura

Gasto de la Administración Pública por finalidades (servicios económicos), educación, salud y seguridad social. Porcentaje del PIB (1970-1994)



La curva superior (roja) corresponde a servicios económicos. La curva de la mitad (verde) es el gasto público en educación. Y la curva inferior (azul) corresponde a los gastos en salud y seguridad social.

Fuente: Cuadro 6.

4 Tal y como se aprecia en la figura 3, el gasto en educación parece irse rezagando frente a salud y seguridad social. La dinámica de servicios económicos es muy errática. El crecimiento de los gastos en salud y seguridad social está muy relacionado con la ley 100 de 1993, que obligó a incrementar las cotizaciones y le dio la administración de una parte importante de estos recursos a las empresas aseguradoras.

La recomposición del Estado también puede observarse por el lado del empleo. En 1995 el empleo del nivel central del orden nacional representaba el 36.4% del empleo público total y el 36.1% del costo salarial. El cuadro 7 incluye todas las entidades del nivel central nacional.

Empleo público, número de personas - Orden nacional, nivel central (1985-1995)

State Public Function... - Estrada, González, Castrillón y Pérez

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fuer. Mil. - Pie fuerza -	86860	95684	110089	129155	113628	127397	125615	126219	131273	136911	145636
Pol. Nac. - Pie fuerza -	60512	63231	65895	67715	71072	71950	75629	82551	82769	92159	90683
Rama Judicial	17779	18723	22809	22809	22538	21255	19457	19534	20295	20325	20916
Fisc. General	-	-	-	-	-	-	-	8564	8815	15494	18692
Fuer. Mil. -Adminis-	11935	18366	11996	11994	13044	12886	12886	13046	15837	17532	14880
Min. de Hacienda	12914	12930	10927	10970	11348	9264	8350	10423	7175	7320	8086
Dep/to de Seguridad	4419	5820	5771	5503	5396	6152	5848	5649	6116	7542	6450
Pol. Nacional - Admi-	6524	6511	6443	6804	6800	7017	5121	7249	7267	7786	6368
mini-											
Contr. Gen. de la	9914	9883	9585	9465	9792	9419	10258	8832	6018	3873	4486
Rep.											
Reg. Nal. del	3318	12588	8004	13578	13835	13597	14604	14604	19180	16960	3380
Est.Civil											
Proc. Gen. de la Na-	2117	2350	2281	2213	2551	3939	3939	2712	2821	2898	2834
ción											
Congreso de la Rep.	2574	2574	3550	2847	2557	2559	2559	2183	2323	2322	2550
Super. de Notariado	240	240	240	254	326	326	326	326	300	2287	2296
Ministerio de Salud	934	988	957	920	946	915	943	3034	2377	2347	1377
Min.de Trabajo	1313	1315	1273	1322	1339	1339	1405	1399	1180	1218	1357
Min. de Rel. Exter.	1093	1093	997	993	1030	1010	1085	1177	1238	1496	1310
Min. de Transporte	2709	2600	5666	12035	11657	10982	10652	9324	5623	1023	1013
Super. Bancaria	788	788	788	803	803	803	777	777	634	689	746
Min. del Medio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	299	637
Amb.											
Ministerio del Inter-	394	394	365	374	443	443	432	451	542	544	576
rior											
Dep/to Nal. de Pla-	388	388	426	429	496	542	550	558	608	558	538
neac.											
Ministerio de Educa-	1120	1121	965	951	903	1070	1070	1907	539	575	535
ción											
DANE	1191	1179	1150	1159	1146	1157	1138	1087	1064	537	516
Min. de Comunicac.	455	450	450	455	449	454	461	453	456	500	510
Presidencia de la	309	289	433	497	528	686	503	514	539	600	493
Rep.											
Ministerio de Minas	433	433	416	511	507	512	481	475	401	474	475
Dep/to de Coopera-	436	447	462	462	469	466	466	448	453	443	457
tivas											
Super. de Sociedades	366	366	366	484	484	484	484	74	310	311	382
Ministerio de Justicia	7223	7116	6957	7117	7450	7525	7565	6906	7442	356	343
Min. de Agricultura	502	503	508	343	425	431	390	385	418	266	274
Dep/to de la Func.	250	251	241	253	282	285	276	268	263	249	247
Públ.											
Min. de Com. Exter-	-	-	-	-	-	-	-	181	195	291	223
rior											
Super. de Ind. y Co-	225	225	225	290	290	290	290	290	185	213	216
m.											
Super. de Salud	98	98	98	98	98	148	148	148	226	181	181
Super. de Ser. Públi-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	245	180
cos											
Super. de Valores	-	-	-	-	-	-	-	121	154	154	180
Ministerio de Desa-	90	90	90	104	127	185	194	166	178	187	179
rrollo											
Super. de Vig.	-	-	-	-	-	-	-	-	194	194	134
Seg.Priv.											
Super. de Sub. Fami-	62	62	62	62	62	62	62	45	56	56	79
liar											
Super. de Puertos	-	-	-	-	-	-	-	68	68	68	76
Ofic. de Reg. de	1679	1679	1679	1921	1952	1952	1952	1952	1940	-	-
IIPP.											
Veeduría del Tesoro	-	-	-	-	-	-	-	15	55	-	-
Dep/to de Aer. Civil	3111	3564	3553	3683	3844	3886	3713	3553	-	-	-
Dep/to de Intend.y	99	106	121	121	123	123	-	-	-	-	-
Com.											
Fonade	61	59	61	62	63	70	74	72	-	-	-
Super. de Camb.	185	185	185	185	180	180	180	180	-	-	-

TOTAL	244620	274689	286084	318940	308983	321760	319864	337919	337525	347482	340491
-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Las entidades están ordenadas en función del número de empleados públicos que tenían en 1995.

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto (1997).

Los cuadros 7, 8 y 9 muestran una progresiva concentración del empleo en una pocas entidades. En el cuadro 9 la doble línea agrupa las entidades que poseen el 90% del empleo (Comisión de Racionalización del Gasto 1997). En 1995 los docentes, las fuerzas militares, la policía, la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación agrupaban más del 90% del empleo incluido en el cuadro 9, que equivale al 57.35% del empleo total del sector público. Este proceso de concentración obedece a un rápido crecimiento del pie de fuerza (militar y policía) y a un aumento de los funcionarios de las instituciones encargadas de la justicia.

Cuadro											8
Empleo público - Participación (%) de cada entidad en el total - Orden nacional, nivel central, más docentes (1985-1995)											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Docentes	46.1	43.5	43.0	40.3	41.7	41.1	43.6	41.2	41.0	40.0	41.0
Fuer. Milit. - Pie fuerza -	19.2	19.7	21.9	24.2	21.4	23.3	22.2	22.0	22.9	23.6	25.3
Policía Nacional - Pie fuerza -	13.3	13.0	13.1	12.7	13.4	13.2	13.3	14.4	14.5	15.9	15.7
Rama Judicial	3.9	3.9	4.5	4.3	4.3	3.9	3.4	3.4	3.5	3.5	3.6
Fiscalía General de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	1.5	1.5	2.7	3.2
Fuer. Milit. -Adminis-	2.6	3.8	2.4	2.2	2.5	2.4	2.3	2.3	2.8	3.0	2.6
Min. de Hacienda y C. P.	2.8	2.7	2.2	2.1	2.1	1.7	1.5	1.8	1.3	1.3	1.4
Policía Nacional - Admini-	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	0.9	1.3	1.3	1.3	1.1
Dep/to Adm. de Seguridad	1.0	1.2	1.2	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1	1.3	1.1
Contraloría General de la Rep.	2.2	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.8	1.5	1.1	0.7	0.8
Registr. Nal. del Estado Civil	0.7	2.6	1.6	2.5	2.6	2.5	2.6	2.5	3.4	2.9	0.6
Procur. General de la Nación	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5
Congreso de la Rep.	0.6	0.5	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Super. de Notariado y Registro	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4
Min. de Salud	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	0.4	0.4	0.2
Min. de Relaciones Exteriores	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
Min. de Transporte	0.6	0.5	1.1	2.3	2.2	2.0	1.9	1.6	1.0	0.2	0.2
Min. de Trabajo y Seg. Social	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Min. de Justicia	1.6	1.5	1.4	1.3	1.4	1.4	1.3	1.2	1.3	0.1	0.1
DANE	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Dep/to Adm. Nal. de Coop.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dep/to Nal. de Planeación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Min. de Comunicaciones	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Min. de Educación Nacional	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1
Min. de Minas y Energía	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Min. del Interior	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Presidencia de la Rep.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Super. Bancaria	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Super. de Sociedades	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Min. del Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1
Min. de Comercio Exterior	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.1	0.0
Min. de Agricultura	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Dep/to Adm. de la Func. Pública	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Super. de Control de Cambios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Super. de Industria y Comercio	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Super. de Subsidio Familiar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Super. de Valores	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0
Super. de Vig. y Seg. Privada	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0
Super. General de Puertos	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0
Super. Nacional de Salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Super. de Servicios Públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
Oficinas de Registro de IIPP.	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	-	-
Veeduría del Tesoro	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	-
Dep/to Adm. de Aeron. Civil	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	-	-	-
Dep/to Adm. de Intend. y Com.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-
Fonade	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Min. de Desarrollo Económico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
TOTAL	100.0										
Las entidades están ordenadas en función de la participación que tenían en 1995.											
Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto (1997).											

De acuerdo con los resultados del estudio de Isaza y Campos (2007, p. 6) el pie de fuerza en el 2007 era de 209.741 (5 soldados por 1.000 habitantes). En el 2006 era de 196.492 (4.9 por 1.000), en el 2002 era de 160.000 (3.8 por 1.000), en 1994 era de 120.650 (3.4 por 1.000). El ritmo de crecimiento del pie de fuerza ha sido significativo.

Cuadro 9											
Empleo público - Participación (%) acumulada - Orden nacional, nivel central, más docentes (1985-1995)											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Docentes	46.1	43.5	43.0	40.3	41.7	41.1	43.6	41.2	41.0	40.0	41.0
Fuerz. Militares - Pie fuerza -	65.2	63.1	64.9	64.5	63.2	64.4	65.7	63.1	64.0	63.7	66.2
Policía Nacional - Pie fuerza -	78.6	76.2	78.1	77.2	76.6	77.6	79.1	77.5	78.4	79.6	81.9
Rama Judicial	82.5	80.0	82.6	81.4	80.8	81.5	82.5	80.9	82.0	83.1	85.6
Fiscalía Gen. de la Nación	82.5	80.0	82.6	81.4	80.8	81.5	82.5	82.4	83.5	85.7	88.8
Fuerz. Militares -Adminis-	85.1	83.8	85.0	83.7	83.3	83.8	84.8	84.7	86.3	88.8	91.4
Min. de Hacienda y C. P.	88.0	86.5	87.2	85.7	85.4	85.5	86.2	86.5	87.5	90.0	92.8
Dep/to Adm. de Seguridad	88.9	87.7	88.3	86.8	86.4	86.7	87.3	87.5	88.6	91.3	93.9
Policía Nacional - Admini-	90.4	89.0	89.6	88.0	87.7	88.0	88.2	88.7	89.9	92.7	95.0
Contraloría Gen. de la Repúb.	92.6	91.0	91.5	89.8	89.6	89.7	90.0	90.3	90.9	93.3	95.8

Las entidades están ordenadas en función del número de empleados públicos que tenía en 1995.

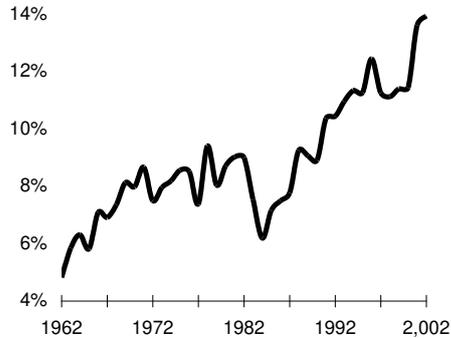
Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto (1997)

La dinámica del gasto y del empleo muestra que los mayores crecimientos se han presentado en el servicio de la deuda y en el gasto militar.

3.4. LA DISTRIBUCIÓN HA SIDO POR EL LADO DEL GASTO Y NO DE LOS INGRESOS

Figura

Evolución de los tributos (directos e indirectos) del Gobierno Central Nacional (1962-2002). Porcentaje del PIB

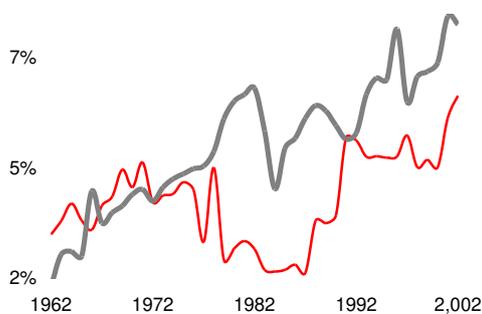


Fuente: Cálculos de los autores a partir del Dane y del Banco de la República.

gasto público tiene una incidencia en la desigualdad 5 veces más que los tributos (González 1998). Una explicación de la baja capacidad distributiva de los impuestos puede ser el rezago de los tributos directos frente a la evolución de los indirectos (figura 6)^{35/}. Con el paso del tiempo la tributación indirecta ha ido ganando importancia, y ello tiene claras implicaciones redistributivas. Los impuestos sobre renta han sido muy poco progresivos. Tienen una *progresividad débil*. Y los impuestos indirectos tienden a ser planos (con respecto al ingreso, cada decil paga una proporción similar). Estas características del sistema tributario muestran que la sociedad colombiana ha renunciado a realizar la tarea distributiva por el lado de los impuestos y ha optado, más bien, por el gasto público (educación, salud, subsidios, etc.). Esta última decisión tiene menos costos políticos.

Figura

Evolución de los impuestos directos e indirectos del Gobierno Central Nacional (1962-2002). Porcentaje del PIB.



La línea negra corresponde a los impuestos indirectos. Y la roja a los impuestos directos.

Fuente: Cálculos de los autores a partir del Dane y del Banco de la República.

El impuesto más dinámico ha sido el IVA, que fue creado con la reforma de 1983 para sustituir el anacrónico impuesto a las ventas. Con esta carga tributaria se implementan medidas de control fiscal al comercio al detal. Su tarifa básica se

5 La gráfica 5 muestra la dinámica que han tenido los ingresos tributarios de la Nación, nivel central. Junguito y Rincón (2007 b) muestran que en los últimos años la carga tributaria del Gobierno se sitúa en el nivel más alto de un siglo (14% del PIB), después de presentar promedios de 4% del PIB, entre 1905 y 1949, y 6% del PIB entre 1950 y 1984. Colombia recauda relativamente poco, si se comparan las tasas de tributación básicas con el panorama internacional (Ocampo 2007).

6 La política fiscal colombiana ha preferido distribuir por la vía del gasto, antes que por el camino de los impuestos. El gasto público tiene una incidencia en la desigualdad 5 veces más que los tributos (González 1998). Una explicación de la baja capacidad distributiva de los impuestos puede ser el rezago de los tributos directos frente a la evolución de los indirectos (figura 6)^{35/}. Con el paso del tiempo la tributación indirecta ha ido ganando importancia, y ello tiene claras implicaciones redistributivas. Los impuestos sobre renta han sido muy poco progresivos. Tienen una *progresividad débil*. Y los impuestos indirectos tienden a ser planos (con respecto al ingreso, cada decil paga una proporción similar). Estas características del sistema tributario muestran que la sociedad colombiana ha renunciado a realizar la tarea distributiva por el lado de los impuestos y ha optado, más bien, por el gasto público (educación, salud, subsidios, etc.). Esta última decisión tiene menos costos políticos.

^{35/} La gráfica 5 resulta de sumar los impuestos directos e indirectos de la figura 6.

elevó, de 10% fijado en 1983 y vigente hasta 1990, al 14% en 1993 y 16% en la reforma tributaria de 1995 - que, con una reducción temporal en 1999, sigue vigente hasta hoy (cuadro 10).

En el impuesto a la renta se ha sido relativamente tímido. En la primera década del presente siglo alcanzó un pico del 37.5% con la reforma de 2003, pero se redujo con posterioridad, hasta ubicarse en el 33%. Pero a la vez, la política tributaria se llenó de nuevos beneficiarios, con exenciones de impuestos localizados en sectores pudientes de la economía. El cuadro 10 resume las principales normas tributarias que se han expedido en la historia de Colombia.

Cuadro**Principales normas tributarias**

José Manuel Marroquín	1897		Aumento al impuesto al tabaco, fósforo y cigarrillo
Manuel Reyes	1905	Ley 59	Aumento en la tarifa de aduanas y nacionalización de los impuestos departamentales
José Vicente Concha	1914-1917	Leyes 26 y 69 - decreto 2089	Creación de impuestos al consumo suntuario (cerveza, fósforos, naípe).
Marco Fidel Suárez	1918	Ley 56	Establece el impuesto de renta
Enrique Olaya Herrera	1931	Ley 81	Renta a las sociedades, las deducciones por depreciación. Se establece el sistema de retención en la fuente
Alfonso López Pumarejo	1935	Ley 78	Crea impuesto sobre exceso de utilidades y sobre patrimonio
Alfonso López Pumarejo	1942	Ley 45	Sobretasa a la renta por los efectos de la Segunda Guerra Mundial
Gustavo Rojas Pinilla	1953	Decretos 2317 y 2615	Gravo los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, establece la doble tributación
Gustavo Rojas Pinilla	1956		Sobretasa del 20% en impuesto a la renta debido a crisis fiscal por bajos precios del café
Alberto Lleras Camargo	1960	Ley 81	Gravó las ganancias de capital e incorporó un régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural
Guillermo León Valencia	1963	Ley 21	Creo impuesto a las ventas vigente desde 1965. Sobretasa de de 20% impuesto de renta por dos años
Guillermo León Valencia	1963	Decreto Ley 3190	Establece la retención en la fuente sobre toda clase de ingreso gravable
Carlos Lleras Restrepo	1966	Decreto 2933	Establece tasa máxima de retención en la fuente de 10% sobre salarios
Carlos Lleras Restrepo	1967	Decreto 444 - ley 64 de 1967	Impuestos sobre remesas del exterior e impuesto a la gasolina y el acpm
Misael Pastrana Borrero	1973	Leyes 4, 5, 6	Renta presuntiva en el agro. Amplia exenciones personales del sector agropecuario. Modifica el impuesto básico de renta a personas jurídicas. En renta fija una tasa única de 40% para las "sociedades anónimas y asimiladas" y otra del 20% para las "limitadas y asimiladas". Eleva la tarifa máxima del impuesto de renta a las personas naturales del 52% al 56%. Amplia base IVA.
Alfonso López Michelsen	1974-1975	Decr. 2053, 2348, 2247, ley 49	Moderniza el sistema tributario. Busca que la tributación responda a un nuevo enfoque de Estado, compatible con las medidas de liberalización de la economía.
Belisario Betancur	1983	Leyes 9 y 14	Reducción en las tasas: la tasa marginal máxima del impuesto de renta pasó de 56% a 49%. IVA con una tasa única a 10%. Eliminó la doble tributación de las sociedades anónimas.
Virgilio Barco Vargas	1986	Ley 75	Reducción de las tasas máximas de renta. La máxima pasó a 30%. El 90% de los salarios exentos de retención. Elimina la doble tributación.
César Gaviria Trujillo	1990	Ley 44	Facultad de los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. Sistema de tarifas flexibles para el impuesto predial unificado
César Gaviria Trujillo	1990	Ley 49	Amnistía que permite la entrada de capitales colombianos puestos en el exterior. Incremento del IVA del 10% al 12%. Reducción del arancel promedio del 16.5% al 7%.
César Gaviria Trujillo	1992	Ley 6	Sobretasa del 25% sobre el impuesto a la renta. Aumento del IVA del 12% al 14%. IVA de 35% - 45% para bienes de lujo.
César Gaviria Trujillo	1993	Ley 100	Incremento en 10% de los impuesto de nómina
Ernesto Samper Pizano	1994	Ley 174	Ajustes por inflación. Le dio piso legal a las tarifas de retención en la fuente.
Ernesto Samper Pizano	1995	Ley 223	Renta presuntiva de 1,5% sobre patrimonio bruto y aumenta la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Aumenta la tasa de renta del 30% para personas jurídicas. Eliminó la doble tributación. Aumenta la tasa del IVA a 16%
Andrés Pastrana Arango	1998	Decretos 2330 y 2331	Emergencia económica. Crea el impuesto a las transacciones financieras (2 x 1000)
Andrés Pastrana Arango	1998	Ley 488	Nuevos contribuyentes del impuesto a la renta: cajas de compensación familiar y fondo de empleados, asociaciones gremiales. Elimina renta presuntiva sobre patrimonio bruto. IVA se reduce de 16% a 15%. Sobretasa a la gasolina.
Andrés Pastrana Arango	2000	Ley 633	Modifica renta presuntiva. La tarifa general del IVA es del 16%. El gravamen a los movimientos financieros se eleva al 3x1000)
Álvaro Uribe Vélez	2002	Ley 788	Sobretasa a la renta equivalente al 10%. IVA diferenciales del 2%, 7%
Álvaro Uribe Vélez	2003	Ley 863	Sobretasa del 10% a renta. Impuesto de 0,3% al patrimonio. Determinó una deducción de 2 puntos del IVA para compras de crédito

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Junguito y Rincón (2007 b).

A finales del siglo XIX y principios del XX, la información de las cuentas regionales y departamentales era muy precaria. La falta de información refleja un tipo de Estado con débiles vínculos entre el poder central y los micropoderes regionales. Esta combinación anormal generó desequilibrios de impacto en la estructura tributaria. En la segunda mitad del siglo XX se identificaron serios problemas en la periferia, y una cierta precariedad del Estado central dominante. Desde el punto de vista económico este tipo de Estado estaba lejos de los ideales económicos pregonados por los fisiócratas, con una recomposición regional derivada de profundos conflictos sociales.

En la primera mitad del siglo, el Estado no cuenta con suficientes herramientas fiscales y, además, está expuesto a un débil control territorial y regional. Pero, además, el Estado lucha por corregir de la mejor manera posible, los quiebres obligados de ajuste y recesión provocados por la Segunda Guerra Mundial. No contamos durante la primera mitad del siglo XX con un Estado en condiciones hobbesianas, de conflictos y guerras absolutas. Tampoco con un Estado que fuera fiel a las ideas mercantiles. La tributación regional (departamentos y municipios) perdió importancia de manera acelerada dentro de la tributación total del país. Entre 1930 y 2000 su participación disminuyó del 45% a cerca del 20%.

Después de los ochenta Colombia ha tenido catorce reformas tributarias importantes, dos de ellas en los años ochenta (1983 y 1986), ocho en los noventa (dos en 1990, 1992, 1993, 1994, 1995, dos en 1998), y cuatro durante el nuevo siglo (2000, dos en 2002 y 2003). Con excepción de la Ley 49 de 1990, todas han tenido como propósito aumentar los niveles de tributación, ya sea con aumento en las tasas, ampliación de la base o reducción de los beneficios tributarios. Estas reformas han sido desordenadas, incoherentes, fragmentadas, y no se enmarcan en contextos más amplios que permita ponerlas al servicio de uno u otro tipo de Estado.

El análisis comparado sobre los balances realizados en materia tributaria nos permite repasar la relevancia de algunas hipótesis. A lo largo del siglo XX los diferentes gobiernos han utilizado instrumentos excepcionales del Estado para lograr objetivos de ingreso y gasto en momentos fiscales críticos y para cuya aprobación no era necesario pasar por el Congreso. Esta decisión ha sido en todo caso más exitosa en el campo fiscal con los ingresos que con los gastos. En Colombia no hemos logrado desarrollar un tipo de Estado de bienestar, que sea capaz de lograr equilibrios fiscales a través de ingresos y gastos progresivos. Tercero, el Estado que refleja el manejo de los cambios en la normatividad tributaria, es un Estado con una tendencia impulsora, pero al mismo tiempo, Estado mínimo. Tenemos menos Estado que territorio.

3.5. LOS LÍMITES INTRÍNECOS DE LOS MÉTODOS CUANTITATIVOS EN LA EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Después de la publicación del artículo de Hicks (1937) sobre el modelo IS-LM, la llamada *economía hidráulica* ha caído en tres tentaciones. Primero, olvida las exigencias intrínsecas del *ceteris paribus*. Este supuesto impide que los modelos lógicos se apliquen de manera mecánica en el campo de la política económica. El plan de desarrollo *Cambio para Construir la Paz* (Presidencia de la República y DNP 1999) comete este error. En el centro del plan se presenta un modelo de equilibrio general, con la pretensión de convertirlo en instrumento de política económica. Esta confusión metodológica se tradujo en un notable error de proyección. La tasa de crecimiento del PIB en 1999 no fue positiva como suponía el plan de desarrollo. Todo lo contrario, el PIB tuvo una caída sin precedentes.

Segundo, confía excesivamente en el método positivo, desconociendo que el dato, la matemática y la técnica econométrica se derivan del sentido común y de la aprehensión subjetiva de la realidad (Hayek 1952)^{36/}. Ni el dato, ni la matemática, ni la econometría dirimen conflictos sustantivos. Son tres formas instrumentales de ordenar la percepción de la realidad. En el anexo 1 desarrollamos algunas pruebas matemáticas derivadas de Samuelson (1947), que muestran la fragilidad de los métodos matemáticos para resolver las causalidades fundamentales que se desprenden del modelo IS-LM.

Tercero, esquiva la naturaleza cíclica de la causalidad. Como bien lo advierte Hicks (1979), las interacciones propias de las políticas fiscal y monetaria son circulares. Y, obviamente, ello impide sacar conclusiones definitivas sobre la forma como interactúan las variables.

^{36/} Ver, igualmente, Ortiz (2007).

4. RESEÑAS

4.1. ALBI (2000)

El libro examina la relación entre el Estado y la economía. Se ocupa de los argumentos económicos principalmente, pero sin dejar de lado las consideraciones políticas y morales acerca de los fines del Estado. A juicio del profesor Albi, es necesario someter a consideración de la ciudadanía las razones por las cuales en la Unión Europea, y en España en particular, el gasto público alcanza en promedio el 47% del PIB. Un tema que ocupa al autor es el del equilibrio entre crecimiento económico y solidaridad social. En cualquier país el Estado es el agente más importante de la economía, tanto más en una sociedad del bienestar al estilo de Europa Occidental. Los temas relevantes en esta discusión son tratados de manera rigurosa y accesible. Se mencionan aspectos como la agregación de preferencias y decisiones colectivas, el proceso político de la toma de decisiones, la gestión de las política públicas, la intervención del Estado en la economía, las maneras y los costos de financiar tal intervención, los ámbitos de tal intervención en esta etapa de la historia, el mejoramiento del mecanismo democrático para la toma de decisiones.

4.2. ALVIAR Y ROJAS (1985)

Los autores describen los diversos episodios de la historia del país, poniendo en evidencia la relación entre intervención y no intervención. El libro aborda la historia de las finanzas públicas desde la dupla intervención, no-intervención. Los autores analizan la política fiscal de los diferentes gobiernos y explicitan las características del movimiento pendular que va de la intervención a la no intervención. La forma como los gobiernos conciben la intervención tiene numerosas implicaciones en el manejo de la política fiscal. Por ejemplo, los gobiernos favorables a la intervención prefieren establecer gravámenes basados en la capacidad de pago, más que en el principio de beneficio.

El texto hace un cuidadoso análisis de las series de ingresos y gastos disponibles, y destaca los principales hitos de la acción gubernamental. Las reformas fiscales son consistentes cuando responden a una visión del Estado y a un modelo económico. Los cambios tributarios que se hacen sin un horizonte claro, terminan en simples maquillajes. Los autores añoran la predominancia de reformas tributarias descontextualizadas, y demasiado preocupadas por los detalles técnicos.

Según Alviar y Rojas (1985, p. 140), la ley 81 de 1960 es la norma tributaria más coherente de todas las promulgadas hasta entonces. Con el fin de estimular el ahorro y la inversión, la ley favoreció a las empresas con algunas deducciones y exenciones. Pero en contravía de las previsiones gubernamentales, estos estímulos obstaculizaron las medidas que buscaban una mejor distribución del ingreso (Alviar y Rojas 1985, p. 146).

El balance final muestra que la intervención del Estado se ha ido desdibujando, y las corrientes “neoliberales” han ganado espacio. En los sesenta la tributación es consecuente con una lógica intervencionista. Desde mediados de los setenta, se busca que el sistema tributario sea más neutral y este enfoque es acorde con una visión menos intervencionista.

4.3. COLCLOUGH Y MANOR (1994)

El libro compilado por Colclough y Manor es una de las primeras evaluaciones de las reformas económicas que buscan otorgarle al mercado el protagonismo en la formulación de la políticas públicas. Los distintos autores son miembros del prestigioso Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Oxford. Los escritores se encargan de mostrar juiciosamente que a los ídolos del intervencionismo de décadas anteriores habían sucedido nuevos ídolos muy arraigados. El libro es un intento de presentar “una síntesis de las lecciones derivadas de la crítica neoliberal de la teoría, junto con un examen de la coherencia - en términos teóricos y empíricos - de la alternativa que se sugería” (Colclough y Manor 1994, p. 9).

Algunos de los temas tratados son: estructuralismo y neoliberalismo, el desarrollo agrícola, política comercial, problemas de género y los límites del mercado, los problemas de la desregulación del mercado financiero, la crisis económicas en el Africa subsahariana, los problemas de la industrialización, política educativa, problemas en el sector de la salud, desarrollo rural, problemas de la política de riego, crítica de la elección pública.

4.4. DE JASAY (1993)

El autor hace una vigorosa crítica al Estado interventor a la manera del Estado de Bienestar europeo. Siguiendo la línea esbozada por los autores más representativos del liberalismo económico, De Jasay argumenta que el Estado de ninguna manera busca satisfacer las preferencias de los ciudadanos, pues su objetivo prin-

cial es reproducir el poder y comprar la lealtad de los ciudadanos por medio de la redistribución del ingreso o, mejor, por medio del gasto público.

El Estado se va volviendo necesario en la medida en que proporciona bienes públicos o funciones de asistencia. Con ello libera a los ciudadanos de sus responsabilidades, ahoga la solidaridad, las compañías de seguros, etc.

“Los individuos se acostumbrarán a contar con la asistencia del Estado y planificarán sus asuntos de acuerdo con esas expectativas de derechos y de ayuda. Y la interferencia del Estado en mecanismos sociales delicados y complejos necesariamente tendrá efectos insospechados, que a su vez exigirán otras intervenciones; como cuando el Estado amablemente ayuda a gente que se ha ido al paro precisamente por causa de la legislación laboral” (De Jasay 1993).

Es decir, para De Jasay, los ciudadanos se vuelven “adictos” al Estado. Las tareas de redistribución y gasto público son adelantadas por un grupo de expertos, más o menos estable, que tendrá grandes incentivos para redistribuir en provecho propio, con la consecuencia de que se verá frustrada la búsqueda de una mayor equidad. Esta búsqueda de rentas por fuera de los mecanismos de mercado se presenta de maneras muy diversas como, por ejemplo, a través de la corrupción o el clientelismo.

4.5. GIRALDO (1994)

Este trabajo es uno de los más representativos del tema de la intervención estatal en la economía colombiana. Analiza las vicisitudes de la Hacienda Pública en el marco del desarrollo de la economía colombiana. La periodización utilizada es el de las administraciones presidenciales.

Empieza con el primer gobierno de López Pumarejo y la Revolución en Marcha, destacando las reformas constitucional y agraria, la oposición de los gremios, la política de fomento. A continuación se ocupa de la manera en que los gremios alcanzaron una posición de dominio en la política económica del país y el regreso de López Pumarejo en su segunda administración. Posteriormente examina el tema de la reconciliación de Alberto Lleras con las élites, la pérdida del control por parte de éstas en la presidencia de Ospina Pérez, la transición hacia el Frente Nacional, el nuevo Estado resultante, las reformas agraria y tributaria, la racionalización del aparato estatal, el surgimiento de la tecnocracia, la lenta retirada del intervencionismo estatal, la deuda, los procesos de paz y el ajuste económico en la presidencia de Betancur, la apertura del gobierno de Barco y las dificultades que de allí se derivaron.

“El período analizado, 1934-1990, corresponde al nacimiento, auge y ocaso del Estado interventor en Colombia. Hoy, cuando se ha redefinido el papel del Estado, resulta útil, y particularmente interesante, reflexionar sobre el proceso vivido, pues ello permite obtener una visión más madura sobre las reformas actuales. En Colombia, a partir de los años treinta - al igual que en el resto de países de América Latina - se fue consolidando el modelo de sustitución de importaciones. Este modelo no fue producto del capricho de unas élites que hubieran impuesto un discurso dirigido a legitimar la defensa de privilegios monopólicos impulsados desde un Estado excluyente y cerrado. En realidad la cosas fueron más complejas, pues la génesis del modelo constituyó la respuesta obligada que debía darse a la crisis económica y social, desatada como consecuencia de la Gran Depresión de 1929” (Giraldo 1994).

4.6. HAWLEY (1966)

El estudio clásico de Hawley (1966) permite ilustrar la complejidad de la respuesta de la política económica del presidente F.D. Roosevelt a la Gran Depresión, y las dificultades que implicó la configuración de un nuevo modelo de Estado. Hawley sostiene que hubo varias tendencias, no enteramente compatibles entre sí, en esa política. Luego de la llegada al poder de Roosevelt en 1933, el programa bandera fue el *National Recovery Administration* (NRA), que combinó un aumento significativo en gasto público del gobierno federal, principalmente dirigido a inversión en infraestructura, los denominados “códigos industriales”, que permitía la cartelización de facto de sectores económicos bajo amparo oficial y con miras a la recuperación ordenada de la producción, y medidas encaminadas a promover el poder sindical. El NRA tuvo su fin en 1935, con un fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el llamado caso Schechter, que consideró que el modelo de intervención pública consagrado en tales códigos era inconstitucional. Empero, el fin del NRA obedeció más a problemas estructurales en su concepción y administración, que carecían de una visión clara de la “reorganización económica” que se pretendía lograr (Hawley 1966, p. 132). Después del fallo Schechter, siguió una etapa de intentos de planeación económica sectorial, particularmente en sectores en dificultades, los recursos naturales, el transporte, la distribución y los servicios. Una herencia de este enfoque es la actual política agropecuaria norteamericana. Pero el balance tampoco fue del todo satisfactorio, dado que en muchos casos el resultado de la planeación sectorial era antes “la cartelización restrictiva que la expansión planificada” (Hawley 1966, p. 271).

En uno y otro caso, había una fuerte tensión, para no decir conflicto, con otra tradición del movimiento progresista de lo Estado Unidos: el control de los monopolios, o “antitrust”. De hecho, otra escuela de pensamiento dentro de la Administración, liderada por el abogado Thurman Arnold, sostenía que uno de los factores que impedía la recuperación era precisamente una estructura de precios an-

ticompetitiva; y que ésta desestimulaba el consumo y del crecimiento. Arnold emprendió agresivas acciones “antitrust” en varios sectores - pero paradójicamente muchos de los demandados se defendieron con el argumento de que estaban cumpliendo directrices federales emanadas del NRA y de la planificación sectorial.

La crisis de 1937 marcó un hito en la política económica norteamericana, por cuanto es la ocasión del surgimiento de un nuevo enfoque – el macroeconómico keynesiano – como alternativa a las reformas estructurales. El énfasis en mayor gasto público promovido por un grupo de economistas liderado por el joven Lauchlin Currie y con el referente teórico de la *Teoría General* de Keynes (1936) ofrecía, en palabras de Hawley, “una solución sencilla, políticamente factible y aparentemente funcional, algo que el gobierno podría realizar rápidamente con un mínimo de dificultades y con resultados prácticos inmediatos” (Hawley 1966, p. 279).

El debate, y los efectos postreros de la crisis de 1929, terminaron zanjándose por otro lado: el estímulo fiscal del programa de rearmamento y, después de Pearl Harbor, el veloz tránsito a una economía de guerra. Como diría el presidente Roosevelt a sus compatriotas en una alocución radial, “llegó la hora de cambiar al doctor ‘New Deal’ por el doctor ‘ganar-la-guerra’”.

4.7. RESTREPO (2000)

La obra de Restrepo corresponde al tratamiento clásico de la Hacienda Pública: concepto, enfoques, propósitos. Las preguntas que se abordan en el texto son, por ejemplo, “¿Cómo pueden las finanzas públicas, no sólo contribuir a estabilizar la economía, sino a estimular el desarrollo? ¿Cómo contribuyen a que el crecimiento del producto interno bruto y per cápita de un país sea más acelerado? o a la inversa, ¿bajo cuáles circunstancias el manejo de la Hacienda Pública puede convertirse en un factor de desaliento y rezago en el proceso del desarrollo económico?”

En el libro se resumen cuidadosamente las principales teorías de la Hacienda Pública, desde las ideas del liberalismo clásico que preconizaba la neutralidad absoluta hasta las políticas de desregulación actuales, pasando por la intervención postulada por el keynesianismo. Empero, el autor recalca la idea de que la política económica keynesiana no responde a economías subdesarrolladas como las Tercer Mundo. Keynes trató de responder a los problemas de los países centrales durante la década de 1930. En América Latina no tuvimos keynesianismo sino, más bien, laxitud en la política monetaria.

4.8. SCHONFIELD (1967)

Este libro es un clásico en relación con el tema de las relaciones entre Estado y economía. Andrew Schonfield estudia los cambios sustanciales del capitalismo acaecidos tras la II Guerra Mundial, tanto en Europa como en los Estados Unidos. Después de la contienda bélica se optó por continuar con la administración pública de la economía, fórmula exitosa durante la guerra que podía funcionar también durante la paz. Este fue claramente el programa de Clement Atlee, ganador inesperado en las elecciones contra Winston Churchill. Schonfield estudia el nuevo equilibrio que se produce entre el poder público y el poder privado en el contexto de la planificación económica del Estado en Inglaterra, Francia, Alemania y los Estados Unidos.

Schonfield aduce que la planificación del capitalismo moderno implica la aceptación de cierto corporativismo en las organizaciones políticas. La administración de los asuntos económicos es el resultado de decisiones tomadas por grupos organizados de productores, en lugar de confiar el resultado a las fuerzas del mercado. Schonfield ironiza en torno al hecho de que la planificación central es más una “conspiración” entre funcionarios públicos y las grandes empresas que un ejercicio democrático. Las grandes corporaciones se las arreglan para discurrir al margen de la democracia ya sea ocultando sus deliberaciones o sustrayéndose a la fiscalización parlamentaria.

El objetivo del libro es resolver la pregunta de cómo hizo el capitalismo para superar el fracaso y el cataclismo de 1930, y convertirse en la máquina de prosperidad en que se convirtió en Occidente después de 1945. Para asombro de quienes se negaban a reconocer que el sistema surgido en la postguerra fuera un tipo de capitalismo, al menos de la misma especie que el “triste y escuálido” de la década de 1930. La verdad es que Schonfield muestra que en tiempo corto, mediante un proceso oculto de destrucción y regeneración, el sistema fue capaz de adaptarse y lograr tantos objetivos como se propusieron los políticos y las empresas. Es un sistema distinto en cuanto a “motivación, amabilidad y resultados”.

Por medio de un análisis riguroso, en este libro se muestra que la revolución del capitalismo ocurrida durante “los treinta gloriosos”, fue el resultado de una amplia intervención del poder público en la empresa privada, la planeación de la producción y una serie de instrumentos de política que buscaban una generosa distribución de la riqueza. Todo ello dio como resultado un nuevo aparato institucional que promovió y sostuvo el crecimiento económico del capitalismo. El nuevo capitalismo no es simplemente el resultado de la adopción de las ideas de cierto keynesianismo ingenuo: existen nuevas instituciones que van más allá de crear unas condiciones que permitan escapar al dilema recesión o fascismo. Es un

nuevo y no imaginado capitalismo. El Estado ha crecido en poder, la competencia en el sector privado ha disminuido y está controlada y regulada. El gobierno puede planear y adelantar una política industrial en aras de conseguir objetivos de políticas públicas.

Schonfield señala las tensiones existentes en Estados Unidos entre una administración que no gusta de la planificación y la administración de la economía con la realidad de la planeación adelantada en la práctica. El libro es un excelente análisis de los problemas de política creados por el crecimiento del Estado en relación con la intervención económica del mismo. Es el reconocimiento de que se necesita una nueva institucionalidad en la que se reconozca la necesidad de lograr acuerdos de cooperación entre el sector público y la empresa privada. Tal equilibrio es necesario. En la sociedad democrática necesario un nuevo tipo de poder público que reconozca la importancia de fomentar la cooperación con las empresas privadas.

4.9. WADE (1999)

Uno de los estudios más detallados del modelo de desarrollo seguido por los llamados países de industrialización reciente de Asia Oriental es el de Robert Wade (1999). El punto de partida del autor es la caracterización usual de proceso taiwanés (que tiene fuertes afinidades con el coreano) como un ejemplo de política económica exitosa, donde el papel del Estado es muy limitado:

“Según esta teoría del ‘libre mercado’ (LM), el este de Asia se está desempeñando mejor que otros países recién industrializados porque el Estado del este de Asia casi no interviene en el funcionamiento del mercado. Los otros países han sido frenados en el desarrollo que habrían logrado siguiendo el curso ‘normal de los acontecimientos por una excesiva intervención estatal, sobre todo en su comercio exterior. O bien, en una versión ligeramente distinta del mismo argumento, John Fei afirma que ‘la causa básica del éxito... puede atribuirse a la reducción de las interferencias en la economía durante la fase... [orientada a la exportación]’” (Wade 1999, p. 57).

Wade sustenta esta versión convencional de los hechos con las prescripciones típicas de la visión denominada por él neoclásica, que aconseja que el Estado se concentre en funciones esenciales tales como asegurar la provisión de estabilidad macroeconómica, infraestructura física, bienes públicos como defensa y justicia, un marco institucional “amigable” hacia los mercados, una limitada redistribución del ingreso, y la compensación o eliminación de las fallas del mercado. Según el autor, “la lista de funciones, hasta aquí, no es discutible. La controversia surge en la etapa de reconocer las fallas del mercado y decidir qué hacer con ellas” (Wade 1999, p. 43). Un corolario de esta controversia es que una defini-

ción más amplia o más estrecha de qué es una falla de mercado (y una percepción más o menos optimista de las capacidades del Estado para corregirla) resultan en visiones muy distintas de cuál debe ser el nivel deseable de la intervención pública en la economía.

Con evidencia empírica el autor pone en duda la versión convencional de que a menor intervención mejor desempeño, y postula al menos dos alternativas al enfoque LM: el *mercado simulado* (MS) postulado por economistas tales como Berger y Bhagwati; y su propia propuesta del *mercado gobernado* (MG). Esta última resulta aplicable a varios países exitosos del este de Asia, como Japón, Taiwán y Corea del Sur (no debe perderse de vista que el primero ejerció dominio colonial sobre los otros y que durante décadas sirvió de modelo institucional para ellos). Con las naturales variantes nacionales, el modelo de MG tiene algunos rasgos comunes: objetivos de política claros y de largo plazo ligados más al desarrollo que al bienestar, una elite burocrática de alta capacidad técnica para materializar dichos objetivos sin excesiva interferencia de la clase política, el respeto de la propiedad y de los mercados en la medida en que no interfieran con tales objetivos, y múltiples y eficaces instancias de concertación entre los sectores públicos y privados. La política económica se caracteriza por la orientación masiva de recursos (como es el caso del crédito) hacia determinados sectores o actividades considerados prioritarios por la política económica y acceso preferencial o discriminatorio a ciertas facilidades (por ejemplo, divisas). Wade también destaca algunos rasgos estructurales de economías que emprendieron este camino: altas tasas de ahorro e inversión macroeconómicas, una población laboral educada (y en algunos casos no protegida por legislación laboral o de seguridad social), y una distribución del ingreso relativamente poco desigual (véase capítulo II y especialmente las figuras II.2 y II.3, Wade 1999). A juicio de Wade, este conjunto de variables estructurales, institucionales y de política favorecieron procesos de industrialización más acelerados que los observados en otras partes del mundo, en los cuales se supo aprovechar tanto la sustitución de importaciones como un intenso esfuerzo exportador.

Wade profundiza el estudio de caso taiwanés en aspectos tales como la orientación que brindó el estado a la industrialización, las políticas de comercio exterior, la administración de la inversión interna, la simbiosis entre la burocracia económica y el sistema político (que durante la mayoría del periodo de estudio era una democracia muy restringida) y la política industrial. En muchas circunstancias, las similitudes con políticas aplicadas, v.g., en Colombia antes de la apertura son notables.

¿Qué podría explicar las diferencias en resultados? En pocas palabras, mejorar la efectividad del Estado (Wade 1999, cap. XI). El autor advierte, sin embargo, que la experiencia de países como Taiwán durante su proceso de industrialización no

es fácilmente repetible, entre otras razones por particularidades culturales y cambios en el contexto de la economía mundial.

5. ANEXOS.

5.1. ANEXO 1. SAMUELSON Y LA AMBIGÜEDAD DE LA MATEMÁTICA APLICADA. EL CASO DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA

Las ecuaciones siguientes representan las grandes líneas del pensamiento keynesiano a partir de la visión de Samuelson (1947). Incluimos las variables que se utilizan con más frecuencia en la evaluación de las políticas fiscal y monetaria.

$$1. \quad Y - C(r, Y) - I = \alpha$$

$$C(r, Y) - Y + I = -\alpha$$

En la ecuación 1, Y es el ingreso, C es la función consumo, r es la tasa de interés, I representa la inversión. El consumo más la inversión es el gasto. La relación entre el ingreso y el gasto es captada por α . En otras palabras, α permite conocer la propensión a gastar.

$$2. \quad I - F(r, Y) = \beta$$

$$F(r, Y) - I = -\beta$$

La ecuación 1 incluye la inversión (I). Pero no toda la inversión se destina inmediatamente a la compra de bienes de capital (función F de la ecuación 2). La relación entre el monto destinado para la inversión (I) y la compra de bienes de capital (F) se refleja en β . Así que β informa sobre la percepción que el inversionista tiene de la eficiencia del capital. Dados unos fondos disponibles para invertir, la brecha entre I y F disminuye cuando mejoran las expectativas sobre la rentabilidad del capital.

$$3. \quad L(r, Y) = M$$

La ecuación 3 describe el equilibrio del mercado monetario. L es la función de preferencia por la liquidez. M es la cantidad de dinero.

El sistema 1-3 tiene tres ecuaciones y tres incógnitas (r, Y, I). Examinemos algunas de las relaciones básicas. En adelante, el subíndice representa la derivada, así que, por ejemplo, $C_r = (\partial C / \partial r)$. Al derivar con respecto a α ,

$$\begin{aligned}
4. \quad & C_r r_\alpha + C_Y Y_\alpha - Y_\alpha + I_\alpha = -1 \\
& F_r r_\alpha + F_Y Y_\alpha - I_\alpha = 0 \\
& L_r r_\alpha + L_Y Y_\alpha = 0
\end{aligned}$$

Y con respecto a β ,

$$\begin{aligned}
5. \quad & C_r r_\beta + C_Y Y_\beta - Y_\beta + I_\beta = 0 \\
& F_r r_\beta + F_Y Y_\beta - I_\beta = -1 \\
& L_r r_\beta + L_Y Y_\beta = 0
\end{aligned}$$

Con respecto a M ,

$$\begin{aligned}
6. \quad & C_r r_M + C_Y Y_M - Y_M + I_M = 0 \\
& F_r r_M + F_Y Y_M - I_M = 0 \\
& L_r r_M + L_Y Y_M = 1
\end{aligned}$$

Al escribir la relación 4 en forma matricial,

$$7. \quad \begin{pmatrix} C_r & C_Y - 1 & 1 \\ F_r & F_Y & -1 \\ L_r & L_Y & 0 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} r_\alpha \\ Y_\alpha \\ I_\alpha \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -1 \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix}$$

Y la 5,

$$8. \quad \begin{pmatrix} C_r & C_Y - 1 & 1 \\ F_r & F_Y & -1 \\ L_r & L_Y & 0 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} r_\beta \\ Y_\beta \\ I_\beta \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0 \\ -1 \\ 0 \end{pmatrix}$$

y, finalmente, la 6,

$$9. \quad \begin{pmatrix} C_r & C_Y - 1 & 1 \\ F_r & F_Y & -1 \\ L_r & L_Y & 0 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} r_M \\ Y_M \\ I_M \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0 \\ 0 \\ 1 \end{pmatrix}$$

La solución de cada uno de los tres sistemas anteriores se obtiene premultiplicando por la inversa de la matriz de coeficientes,

$$10. \quad \frac{1}{\Delta} \begin{pmatrix} L_Y & L_Y & 1 - C_Y - F_Y \\ -L_r & -L_r & C_r + F_r \\ F_r L_Y - F_Y L_r & C_Y - 1 \overline{L}_r - C_r L_r & C_r F_Y - C_Y - 1 \overline{F}_r \end{pmatrix}$$

Siendo,

$$11. \quad \Delta = \begin{vmatrix} C_r & C_Y - 1 & 1 \\ F_r & F_Y & -1 \\ L_r & F_Y & 0 \end{vmatrix}$$

Algunos de los signos de los componentes de Δ son inmediatos. Comencemos por la ecuación 1. Es de esperar que si el ingreso aumenta, el consumo también lo haga ($C_Y > 0$). La respuesta del consumo a las variaciones de la tasa de interés es más incierta. Si la tasa de interés sube, es probable que el ahorro aumente y el consumo disminuya ($C_r < 0$), pero si la persona interpreta el alza de las tasas de interés como el comienzo de un proceso inflacionario, el consumo presente aumenta ($C_r > 0$), así que el signo de C_r es incierto. En la ecuación 2, si la tasa de interés sube el inversionista prefiere adquirir papeles en el mercado financiero que comprar bienes de capital. Así que el capital se encarece en términos relativos ($F_r < 0$). La demanda de bienes de capital aumenta con el ingreso ($F_Y > 0$). En la ecuación 3, el alza de la tasa de interés estimula el ahorro y ello se refleja en una menor demanda de dinero ($L_r < 0$). Y entre el ingreso y la demanda de moneda hay una relación positiva ($L_Y > 0$).

A partir de 10 se obtiene,

$$11. \quad \begin{pmatrix} r_\alpha \\ Y_\alpha \\ I_\alpha \end{pmatrix} = \frac{1}{\Delta} \begin{pmatrix} L_Y & L_Y & 1 - C_Y - F_Y \\ -L_r & -L_r & C_r + F_r \\ F_r L_Y - F_Y L_r & C_Y - 1 \overline{L}_r - C_r L_r & C_r F_Y - C_Y - 1 \overline{F}_r \end{pmatrix} \begin{pmatrix} -1 \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix} = \frac{1}{\Delta} \begin{pmatrix} -L_Y \\ L_r \\ F_Y L_r - F_r L_Y \end{pmatrix}$$

$$12. \begin{pmatrix} r_\beta \\ Y_\beta \\ I_\beta \end{pmatrix} = \frac{1}{\Delta} \begin{pmatrix} L_Y & L_Y & 1 - C_Y - F_Y \\ -L_r & -L_r & C_r + F_r \\ F_r L_Y - F_Y L_r & C_Y - 1 \bar{L}_r - C_r L_r & C_r F_Y - C_Y - 1 \bar{F}_r \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 0 \\ -1 \\ 0 \end{pmatrix} = \frac{1}{\Delta} \begin{pmatrix} -L_Y \\ L_r \\ C_r L_Y - C_Y - 1 \bar{L}_r \end{pmatrix}$$

Puesto que el signo de C_r es incierto, no es posible saber si Δ es positivo o negativo. A pesar de su sencillez, este modelo es suficientemente ambiguo para no saber con certeza cuál es la dirección final de las acciones desarrolladas por el Estado (Samuelson 1947, p. 278)^{37/}. Si el modelo estático presentado en 1-3 arroja resultados tan ambiguos, su utilización debe ser muy cuidadosa. Primero, porque el modelo no explica lo que pasa en la economía real y, segundo, porque es un pésimo instrumento de predicción. A pesar de las advertencias que hicieron Samuelson (1947) y Hicks (1937, 1957), la estática comparativa de este tipo de modelo se sigue utilizando para hacer proyecciones de política económica. Los ministros de hacienda que no son amigos de Keynes suelen decir que la búsqueda de recursos para financiar un mayor gasto público causa un aumento de la tasa de interés que, a su vez, se refleja en una disminución de la inversión privada. Por su parte, los ministros de corte keynesiano repiten, ingenuamente, la receta contraria: el gasto público es conveniente porque incentiva la inversión privada y el empleo. Ni siquiera un modelo tan sencillo como el descrito a través de las ecuaciones 1-3, daría pie para legitimar las secuencias causales tan simplistas de los keynesianos o de los anti-keynesianos. A pesar de que la teoría ha colocado en un segundo plano el esquema IS-LM y las relaciones hidráulicas que de allí se derivan, en las discusiones de la política económica se continúan trayendo a colación este tipo de causalidades.

^{37/} Ver, además, González y Pecha (1995).

5.2. ANEXO 2. COMENTARIOS DE EXPERTOS

La información del Dane sobre el Estado tiene inconvenientes: hay dificultad de acceso, y la desagregación no es buena. No se conoce el detalle metodológico de elaboración de las series. Los manuales son muy generales. Las cifras de otras fuentes (Contraloría, DNP, Ministerio de Hacienda) ofrece más información sobre la metodología. Además, es más fácil encontrar un funcionario que ayude a resolver dudas. Las cifras del Dane tienen un atraso muy grande (2-4 años) que dificulta el seguimiento de coyuntura.

Otro experto destaca la utilidad de las series que llevaba el Dane, especialmente, la del gasto por finalidades. Es una lástima, dice, que no se hayan mantenido. Descata que la depuración de las transferencias y la preocupación por eliminar doble contabilidad favorece la comprensión de la dimensión efectiva del Estado.

Un experto centra la atención en el formulario C 600, sobre educación. Lo considera fundamental, pero cree que debe dársele mayor relevancia a la información municipal. Allí el Dane debería ser especialmente cuidadoso.

La serie sobre empleo y salarios en el sector público debería retomarse. Sería conveniente, además, que las transacciones reales y financieras entre agentes económicos y el gobierno fueran más claras. La distinción entre gobierno nacional, administraciones públicas, sector público, etc., es conveniente, pero no es suficiente. Debe completarse con la clasificación del gasto por finalidades, y con los flujos entre niveles de gobierno. La información patrimonial es muy pobre.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBI Emilio., 2000. *Público y Privado. Un Acuerdo Necesario*, Ariel, Barcelona.

ALVIAR Oscar., ROJAS Fernando., 1985. *Elementos de Finanzas Públicas en Colombia*, Temis, Bogotá.

ARIÑO Gaspar., 2003. *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

ARROW Kenneth., 1951. *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 1963, pp. 1-91.

ARROW Kenneth., 1963. “Notes on the Theory of Social Choice”, en *Social Choice and Individual Values*, 1951, Wiley, New York, 1963, pp. 92-120.

BANCO MUNDIAL., 2000. *El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000. Lucha Contra la Pobreza*, Banco Mundial, Washington.

BLINDER Alan., SOLOW Robert., 1974. “Analytical Foundations of Fiscal Policy”, en *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington, pp. 3-115.

BÖHM-BAWERK Eugen., 1895. “The Origin of Interest”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 9, no. 4, jul., pp. 380-387.

BUCHANAN James., TULLOCK Gordon., 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

- CASARICO Alessandra., DEVILLANOVA Carlo., 2007.** “Capital-Skill Complementarity and the Redistributive Effects of Social Security Reform”, *Journal of Public Economics*, pp. 1-12.
- CASTELLS Manuel., 2000.** *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. El Poder de la Identidad*, vol. 2, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTRILLON Alberto., 2006.** “El Eclipse de la Fraternidad. Una Revisión Republicana de la Tradición Socialista”, *Economía Institucional*, vol. 8, no. 14.
- CHENERY Hollis., OCAMPO José., RAMIREZ Manuel., 1986.** *El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas*, Informe Final de la Misión de Empleo, Economía Colombiana, Serie Documentos, Separata no. 10, agosto-sep., Bogotá.
- COLCLOUGH Christopher., MANOR James., 1994, comp.** *¿Estados o Mercados? El Neoliberalismo y el Debate sobre las Políticas de Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS., 1997.** “Empleo y Salarios del Sector Público Colombiano”, en *El Saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad. Tema II. Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, pp. 117-176.
- CUEVAS Homero., 1998.** *Proceso Político y Bienestar Social*, Universidad Externado, Bogotá.
- CUEVAS Homero., 2002, comp.** *Teorías Jurídicas y Económicas del Estado*, Universidad Externado, Bogotá.
- CUEVAS Homero., 2007.** *Teorías Económicas del Mercado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

CURRIE Lauchlin., 1978. “Los Objetivos del Desarrollo”, *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 163-188.

CURRIE Lauchlin., 1978. “Los Objetivos del Desarrollo”, *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 163-188.

CURRIE Lauchlin., 1992. “La Teoría en que se Basa la Estrategia del Sector Líder”, *Estrategia Económica y Financiera*, no. 163, mar. Reproducido en *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 225-232.

DE JASAY Anthony., 1993. *El Estado. La Lógica del Poder Político*, Alianza Universidad, Madrid.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2005. *Visión Colombia II Centenario: 2019*, DNP, Bogotá.

ESTRADA Fernando., 2006. “Estado Mínimo, Agencias de Protección y Control Territorial”, *Análisis Político*, vol. 19, no. 56.

ESTRADA, Fernando, 2006, *Minimal State: Agencies of Protection and Territorial Control (Estado Mínimo: Agencias de Protección y Control Territorial)*. Revista Analisis Politico, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, No. 56, pp. 115-1. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1516617>

ESTRADA, Fernando, 2008, *Explanation in Economics (La Explicación en Economía)* (Spanish and Romanian). Anale Volumul XV Seria Drept Editura Augusta Timisoara, 2009. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1518937>

ESTRADA, Fernando, 2009, *Fiscal Tax Policy and Economy (Politica Tributară y Economía Fiscal)*. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1519090>

ESTRADA, Fernando, 2009, Civil War and Political Contractualism Incomplete, THEY KILLED GAITAN: 60 YEARS, pp. 413-442, 2009. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1517405>

EVANS Peter., 1996. “El Estado Como Problema y Como Solución”, *Desarrollo Económico*, no. 140.

FITOUSSI Jean., 2004. *La Democracia y el Mercado*, Paidós, Barcelona.

FRIEDMAN Milton., 1966. *Capitalismo y Libertad*, Rialp, Madrid.

FRIEDMAN Milton., 1976. “Nobel Lecture: Inflation and Unemployment”, *Journal of Political Economy*, vol. 85, no. 3, jun., 1977, pp. 451-472. Reproducido como “Lectura Nobel: Inflación y Desempleo”, en *Los Premios Nobel de Economía 1969-1977*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 313-341.

GALLUP John., GAVIRIA Alejandro., LORA Eduardo., 2003. *América Latina: ¿Condenada por su Geografía?*, BID, Alfaomega, Bogotá.

GARCIA Mauricio., 2006. “No Sólo de Mercado Vive la Democracia”, *Economía Institucional*, vol. 8, no. 14.

GIRALDO César., 1994. *Estado y Hacienda Pública en Colombia, 1934-1990*, Contraloría General de la República, Tercer Mundo, Bogotá.

GIRALDO Jorge., 2003, ed. *La Renta Básica, Más Allá de la Sociedad Salarial*, ENS, Medellín.

GOMEZ Francisco., 1998. *Economía y Filosofía Moral. La Formación del Pensamiento Económico Europeo en la Escolástica Española*, Síntesis, Madrid.

GOMEZ Hernando., 1999. “La Hipótesis del Almendrón”, en **GOMEZ Hernando.**, comp. *¿Para Dónde Va Colombia?*, Tercer Mundo, Bogotá.

GONZALEZ Jorge., 1997. “El Neoliberalismo es un Discurso Político”, *Apuntes del Cenes*, Separata no. 5, pp. 13-22.

GONZALEZ Jorge., 1998. “L’Impact Redistributif des Finances Publiques en Colombie”, *Revue Tiers Monde*, vol. 39, no. 156, oct.-déc., pp. 753-770.

GONZALEZ Jorge., 2003. “No Hay Falacia Neoliberal”, en **RESTREPO Darío.**, ed. *La Falacia Neoliberal. Crítica y Alternativas*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 85-106.

GONZALEZ Jorge., 2006. “Ni Economía de Guerra, Ni Economía del Bienestar”, en *Deshacer el Embrujo. Alternativas a las Políticas del Gobierno de Alvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, pp. 33-38.

GONZALEZ Jorge., PECHA Arcenio., 1995. “La Dinámica en Economía. Los Enfoques de Hicks y Samuelson”, *Cuadernos de Economía*, vol. 14, no. 23, pp. 91-116.

GONZALEZ Jorge., SARMIENTO Alfredo., 2003. “El Ingreso Básico Universal y la Focalización”, en **GIRALDO Jorge.**, ed. *La Renta Básica, Más Allá de la Sociedad Salarial*, ENS, Medellín, pp. 151-184.

HAWLEY Ellis., 1966. *The New Deal and the Problem of Monopoly*, Princeton University Press, Princeton.

HAYEK Friedrich von., 1952. *The Sensory Order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.

HAYEK Friedrich von., 1973. *Law, Legislation and Liberty. Rules and Order*, vol. 1, University of Chicago Press, Chicago.

HICKS John., 1937. “Mr. Keynes and the ‘Classics’; A Suggested Interpretation”, *Econometrica*, vol. 5, no. 2, apr., pp. 147-159. Reproducido como “Keynes y los Clásicos”, en **HICKS John.**, 1967. *Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria*, Ariel, Barcelona, 1975, pp. 152-169.

HICKS John., 1957. “Otra vez los Clásicos”, en **HICKS John.**, 1967. *Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria*, Ariel, Barcelona, 1975, pp. 170-183.

HICKS John., 1979. *Causality in Economics*, Oxford University Press, New York.

HOBBS Thomas., 1651. *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, Touchstone, New York, 1997.

HODGSON Geoffrey., 1999. *Economics and Utopia. Why the Learning Economy Is Not the End of History*, Routledge, London.

HOMMES Rudolf., 1998. “La Apertura y las Reformas Económicas”, en *Nueva Historia de Colombia*, vol. 8, Planeta, Bogotá.

HURTADO Jimena., 2006. *Smith, Rawls y el Liberalismo Simpático*, Universidad de los Andes, Bogotá, mimeo.

ISAZA José., CAMPOS Diógenes., 2007. *Algunas Consideraciones Cuantitativas sobre la Evolución Reciente del Conflicto en Colombia*, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, mimeo.

JUNGUITO Roberto., RINCON Hernán., 2007. *Economía Colombiana del Siglo XX. Un análisis Cuantitativo*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

JUNGUITO Roberto., RINCON Hernán., 2007. b. *La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia*, Banco de la República, Bogotá.

KALMANOVITZ Salomón., 2001. *Las Instituciones Colombianas del Siglo XX*, Alfaomega, Cambio, Bogotá.

KEYNES John Maynard., 1936. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

LONDOÑO Juan., 1995. *Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico. Colombia en el Siglo XX*, Tercer Mundo, Banco de la República, Fedesarrollo, Bogotá. Apartes del libro fueron publicados inicialmente en *Planeación y Desarrollo*, vol. 23, no. 2, sep., 1992, pp. 11-70.

MARX Carlos., 1867. *El Capital*, 3 vol., Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

MONCAYO Edgar., 2006. “Las Relaciones entre Democracia y Desarrollo en los Países Andinos. Una Reflexión desde la Economía Política”, *Economía Institucional*, vol. 8, no. 14.

MONTENEGRO Santiago., 2006. *Sociedad Abierta, Geografía y Desarrollo*, Norma, Bogotá.

MUELLER Dennis., 1979. *Elección Pública*, Alianza, Madrid.

NORTH Douglass., 1990. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

OCAMPO José., 2001. *Un Futuro Económico para Colombia*, presentación del libro de la **COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal.**, 2001. *Una Década de Luces y Sombras*, Cepal, Santiago, mimeo.

OCAMPO José., 2002. “Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia” *Análisis Político*, sep.-dic.

OCAMPO José., 2004, comp. *El Desarrollo Económico en los Albores del Siglo XXI*, Cepal, Alfaomega, Bogotá.

OCAMPO José., 2007. *Historia de la Economía de Colombia*, Planeta, Fedesarrollo, Bogotá.

ORTIZ David., 2007. *El Orden Sensorial de F. A. Hayek: Individualismo y Conocimiento Económico*, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Externado, Bogotá.

PEREZ Mauricio., 2001. “La Libertad ‘Real’ según Van Parijs”, *Economía Institucional*, no. 4, pp. 194-203.

PERRY Guillermo., LORA Eduardo., RODRIGUEZ Jorge., 1992. “El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria”, *Debates de Coyuntura Económica*, no. 13, mar., Fedesarrollo-Fescol, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 1999. *Cambio para Construir la Paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*, 2 vol., DNP, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2002. *Hacia un Estado Comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, DNP, Bogotá.

PRZEWORSKI Adam., CURVALE Carolina., 2007. *Instituciones Políticas y Desarrollo Económico en las Américas: El Largo Plazo*, Visiones del Desarrollo en América Latina, Cepal, Cidob, Barcelona.

RAWLS John., 1971. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

RESTREPO Juan., 2000. *Hacienda Pública*, Universidad Externado, Bogotá, 2005.

SAMUELSON Paul., 1947. *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, 1983.

SCHONFIELD Andrew., 1967. *El Capitalismo Moderno: El Cambio de Equilibrio de los Poderes Públicos y Privado*, Fondo de Cultura Económica, México.

SEN Amartya., 1970. *Collective Choice and Social Welfare*, Elsevier, Amsterdam, 1979.

SEN Amartya., 1970. *Collective Choice and Social Welfare*, Elsevier, Amsterdam, 1979.

SEN Amartya., 1970. b. "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy*, vol. 78, no. 1, jan.-feb., pp. 152-157. Reproducido en

SEN Amartya., 1982. *Choice, Welfare and Measurement*, Harvard University Press, Cambridge, 1997, pp. 285-290.

SEN Amartya., 1985. *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, New York, 1999.

SEN Amartya., 1998. "Las Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI", en **EMMERIJ Louis.**, **NUÑEZ José.**, comp. *El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del Siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. Reproducido en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, no. 29, pp. 73-100.

SEN Amartya., 1998. b. "The Possibility of Social Choice", Nobel Lecture, en **PERSSON Torsten.**, 2003, ed. *Nobel Lectures, Economics 1996-2000*, World Scientific Publishing, Singapore, pp. 178-215. Reproducido en *American Economic Review*, vol. 89, jul., 1989.

SMITH Adam., 1759. *The Theory of Moral Sentiments*, Prometheus Books, New York, 2000.

SMITH Adam., 1776. *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, Alianza, Madrid, 1994.

STIGLITZ Joseph., 2000. *Economics of the Public Sector*, Norton, New York.

SUPLICY Eduardo., 2002. *Renda de Cidadania. A Saída é Pela Porta*, Cortez Editora, Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

TILLY Charles., 2000. *La Desigualdad Persistente*, Manantial, Buenos Aires.

TOVAR Bernardo., 1984. *La Intervención Económica del Estado en Colombia, 1914-1936*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá.

UPRIMNY Rodrigo., 2001. “Separación de Poderes y Forma de Gobierno en Colombia: Comentarios al Documento de la Misión Alesina”, *Economía Institucional*, no. 5, pp. 146-167.

VAN DER VEEN Robert., VAN PARIJS Philippe., 1986. “A Capitalist Road to Communism”, *Theory and Society*, no. 15, pp. 635-655. Reproducido como “Una Vía Capitalista al Comunismo”, *Zona Abierta*, no. 46-47, enero-jun., 1988, pp. 19-45.

VAN PARIJS Philippe., 1995. *Libertad Real para Todos. Qué Puede Justificar el Capitalismo (si Hay Algo que Pueda Hacerlo)?*, Paidós, Barcelona, 1996.

VATTER H., WALKER James., 1986. “Real Public Sector Employment Growth, Wagner’s Law and Economic Growth in the United States”, *Public Finances*, no. 1, vol. 41, pp. 116-137.

WADE Robert., 1999. *El Mercado Dirigido: La Teoría Económica y la Función del Gobierno en la Industrialización del Este de Asia*, Fondo de Cultura Económica, México.

WAGNER Adolph., 1883. “Three Extracts on Public Finance”, en **MU-SGRAVE Richard., PEACOCK Alan.**, ed. *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin Press, New York, 1967.

WAGNER Adolph., 1892. “Das Gesetz der Zunehmenden Staatstätigkeit”, en **RECKTENWALD H.**, 1970, ed. *Finanztheorie*, Kiepenheuer and Wisch, Köln, pp. 241-243.

WIESNER Eduardo., 2004. *El Origen Político del Déficit Fiscal en Colombia: El Contexto Institucional 20 Años Después*, Documento Cede, Bogotá.