

# Doctrinas económicas y su evolución en Colombia

Aleksey Herrera Robles \*

## Resumen

*La Constitución construye las reglas básicas del juego a partir de la cual se desarrollan las teorías económicas vigentes: su principal característica, la ausencia de una posición predominante en la medida en que es posible identificar a través de su articulado, principios liberales, keynesianos y estructurales, los cuales reflejan la complejidad y pluralidad de la estructura social colombiana.*

**Palabras claves:** Colombia - Condiciones económicas.

## Abstract

*The constitution builds the basic rules of the game starting from which the current economic theories are developed: its main characteristic, the absence of a predominant position, in the manner that is possible to identify through its articulate one, liberal, keynesian and structural principles, reflecting the complexity and plurality of the Colombian structure.*

**Key words:** Colombia - Economic conditions.

## I. DESARROLLO DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS

### 1. El liberalismo clásico

Como reacción al absolutismo monárquico, por una parte, y al oscurantismo teocrático del feudalismo, por otra, los revolucionarios del siglo XVIII buscaron una respuesta natural a los conflictos de carácter

político y social de la época, a imagen y semejanza de las leyes naturales propias de las ciencias exactas.

De esta manera, el Estado es considerado como un «[...] instrumento pasivo cuya función consiste solamente en facilitar las reglas y el marco en el que operan las fuerzas sociales, sin tomar ningún protagonismo en el cambio social...»<sup>1</sup>, limitando su participación a la administración de justicia, al manejo del orden público y al cuidado de las fronteras.

---

\* Abogado. Profesor de Hacienda Pública, Derecho Constitucional General y Administrativo General de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Director de la Revista de Derecho.

---

<sup>1</sup> PICO, Joseph. *Teoría del Bienestar*.

El liberalismo constituye una concepción integral que afecta la visión del mundo en todos sus órdenes. Desde el punto de vista de sus antecedentes, son cuatro los factores básicos que incidieron en el nacimiento del pensamiento smithiano:

- a. El racionalismo filosófico, que rompe con las especulaciones aristotélicas y establece como punto de partida la duda metódica cartesiana, inspirada en la proposición *cogito ergo sum*<sup>2</sup>;
- b. El mercantilismo, fundado en las ideas de riqueza nacional en función de la acumulación de metales preciosos y el monopolio en materia de comercio exterior, con tendencia al mantenimiento de un superávit en la balanza comercial, originada en el incremento de las exportaciones respecto a las importaciones, fenómenos que permitieron alianzas estratégicas entre la monarquía y la naciente burguesía;
- c. Los aportes de los fisiócratas, llamados también *economistas*, quienes bajo los criterios de su fundador Jean Francois Quesnay, «[...] consideraban la naturaleza como fuente de poder y sostenían que la única y verdadera fuente de riqueza se encontraba en la tierra»<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> DESCARTES, Rene. *Discurso del Método*. Santafé de Bogotá, Panamericana, 1993, p 45.

<sup>3</sup> PLAZAS VEGA, Mauricio. *El liberalismo y la teoría de los tributos*. Santafé de Bogotá, Temis, 1995, p. 38.

- d. Por último, encontramos la Revolución Industrial, caracterizada por los adelantos de la industria, entre otras razones, por el maquinismo de la época y el desarrollo de la técnica, la consolidación de la burguesía, algunos logros políticos y el aumento de la población en las grandes ciudades europeas.

Desde el punto de vista económico, el pensamiento liberal establece que el interés particular se encuentra representado en el interés general o social, siempre que exista una sociedad competitiva, que es aquella en la cual existe igualdad de oportunidades<sup>4</sup>.

El interés social sólo puede cumplirse cuando se satisfacen individualmente las necesidades del mercado. De esta manera, en la relación de oferta y demanda actúa la mano invisible, a que se refería Adan Smith, para lograr ubicar el capital en la posición que ofrezca mayor satisfacción, siempre partiendo de la existencia de una sociedad competitiva.

Adan Smith en su obra *Investigaciones sobre la naturaleza y la causa de la riqueza de las naciones* estableció las bases para la teoría del valor

<sup>4</sup> Los análisis económicos del pensamiento liberal parten no sólo de una concepción micro, sino de una condición *ceteris paribus* para analizar la situación del mercado. En ésta se presume la igualdad de condiciones tanto de los demandantes como de los oferentes.

objetivo, mediante la cual el valor de la mercancía depende exclusivamente del trabajo invertido en su fabricación<sup>5</sup>.

En cuanto a la riqueza de las naciones, promovió la división y especialización del trabajo; igualmente, defendió la idea de la *libertad natural*, conforme a la cual «*todo hombre, en la medida en que no viole las leyes de la justicia, queda en absoluta libertad de procurar su propio interés, en la forma que mejor le convenga,...*»<sup>6</sup>, naturalmente, basado en el libre juego del mercado y la libertad de competencia.

## 2. El marginalismo

El marginalismo tuvo vigencia entre 1870 y 1936. Dentro de las causas que explican su redescubrimiento, se establece la necesidad de resolver las contradicciones entre el valor de la mercancía y la teoría de la redistribución que planteaba la teoría liberal clásica<sup>7</sup>.

La teoría marginalista consideraba que las mercancías, además del valor objetivo, tienen uno subjetivo que depende de la utilidad que

reporta para el consumidor.

A partir del marginalismo, Heinrich Gossen desarrolló el principio de la utilidad marginal decreciente, en virtud de la cual un bien reporta para quien disfruta de él una utilidad inferior a la que generó la unidad inmediatamente anterior. De igual manera, se desarrolló el utilitarismo de Bentham, de profundo carácter hedonista, y para quien «*aquel que aprueba o desaprueba cada acción, sea cual fuere, de acuerdo con la tendencia que parezca que aumenta o disminuye la felicidad de la mayor parte cuyo interés está en juego. O lo que es lo mismo en otras palabras: fomentar u oponerse a la felicidad. Hablo de cada acción, pero no de cada acción de cada individuo, sino de cada acto de gobierno...*»<sup>8</sup>

## 3. Keynesianismo

Como la mayoría de las teorías económicas, el pensamiento de Keynes no se origina como una revelación sino como una síntesis de un proceso previo de observación de la realidad.

*Por los años treinta y para combatir la crisis, muchos otros gobiernos<sup>9</sup> adoptaron políticas de endeudamiento*

---

<sup>5</sup> Esta tesis es considerada como utópica, o por lo menos optimista. David Ricardo en su obra *Nota a Malthus* señala: «*Nunca deseo ver que el valor de cambio de la masa de bienes equivalga a más mano de obra que la usual al mismo precio...*»

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 44.

<sup>7</sup> MENDEZIBISATE, Fernando. «El enfoque microeconómico: marginalismo y neoclásicos. En: *Ensayos sobre pensamiento económico*. Madrid, McGraw-Hill, 1994.

---

<sup>8</sup> El marginalismo aportó a la economía, como instrumento práctico, el uso de los gráficos y las matemáticas; sin embargo, respecto a la concepción de la hacienda pública y el papel del Estado en la economía, no difiere de la teoría liberal clásica.

<sup>9</sup> El autor se refiere al gobierno de Roosevelt en los Estados Unidos, con su programa del *New Deal*.

*público y de déficit fiscal, que pudieran catalogarse de keynesianos, aun antes de que hubiera aparecido la obra cumbre del pensador inglés en 1936, «La teoría General de la ocupación, el interés y el dinero». Ocurrió entonces algo similar a lo descrito por Molière en su comedia «El burgués gentil hombre», cuando M. Jordain afirmaba que había vivido cuarenta años haciendo prosa sin saberlo. Esos gobiernos hacían keynesianismo sin conocerlo...»<sup>10</sup>*

El keynesianismo se considera una teoría intermedia entre las entonces existentes: el liberalismo, defendido por los neoclásicos, que consideraban que «los mercados a largo plazo alcanzaban su equilibrio y que el Estado lo único que generaba era despilfarrar los recursos que generaba el sector privado», y el marxismo, que consideraba que el sistema capitalista no podía seguir evolucionando<sup>11</sup> si el Estado no intervenía, mediante la propiedad, sobre los medios de producción.

Según Keynes, el desarrollo y el equilibrio en la economía se logra mediante la generación de empleo por parte del sector privado; pero si éste no se encuentra en condiciones de crearlo, el Estado debe suplir la

necesidad.

Frente al panorama de la crisis, Keynes deja en entredicho la capacidad de la oferta y la demanda para regular la economía e introduce nuevos factores, tales como la incertidumbre que genera el riesgo de la inversión y la flexibilidad de los salarios al alza e inflexibilidad a la baja.

Dentro de los principales aportes del keynesianismo podemos destacar:

- a. La introducción al estudio de la economía de fenómenos tales como la demanda agregada y las políticas monetarias y fiscales que le permitieron dar una visión global del mercado, con lo que se dio lugar a la macroeconomía;
- b. La justificación de la intervención del Estado en la economía, para dinamizar el mercado mediante la administración del déficit fiscal. A diferencia de los clásicos liberales, que consideraban que el mercado cuenta con sus propios instrumentos para superar las crisis económicas, Keynes, con su visión macro, considera que el Estado debe, a través del gasto público y la regulación del dinero y su circulación, lograr una eficaz política económica;
- c. Los determinantes de la inversión son las tasas de interés y el rendimiento marginal del capital; en

<sup>10</sup> ALVIAR RAMIREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Santafé de Bogotá, Temis, 1985, p. 15.

<sup>11</sup> Es evidente el determinismo histórico en la evolución del Estado dentro de la concepción marxista.

una situación de recesión en la que existe la desconfianza del inversionista, el gasto público dinamiza el proceso económico, entre otros aspectos, por ser un factor multiplicador.

No obstante lo anterior, a Keynes se le imputa la responsabilidad de los fenómenos inflacionarios generados como resultado del aumento desmedido del gasto público y el manejo inadecuado del déficit fiscal. Juan Camilo Restrepo en su obra *Hacienda Pública* defiende el pensamiento keynesiano a partir de dos criterios básicos:

- a. La financiación del gasto público debía lograrse a través del crédito y no mediante la emisión, con el objeto de adquirir la porción del ahorro que el sector privado no se atrevía a invertir;
- b. La teoría keynesiana era aplicable para épocas de crisis, y especialmente frente a la recesión, y no en períodos de normalidad, en la que se requiere una mayor libertad y autonomía para la inversión privada y una mayor productividad en el gasto público.

#### 4. El estructuralismo

En forma general, el estructuralismo es una «[...] *concepción metodológica destinada a investigar sistemas, observando las distintas relaciones recíprocas entre las partes de un todo y no limitándose, por tanto, al estudio de los*

*diferentes elementos en forma aislada.*»<sup>12</sup>

En materia económica se distinguen dos interpretaciones del concepto de estructura:

- La primera, como un conjunto de relaciones interpersonales dentro de las cuales se enmarcan las acciones económicas; y
- La segunda, como las relaciones existentes entre los grandes fenómenos económicos tales como el producto, la población y la tecnología.

Es necesario destacar los aportes del economista austríaco Joseph Alois Schumpeter, quien en su obra *Teoría del desarrollo económico: una investigación sobre ganancia, capital, crédito, interés y ciclos económicos* destaca, entre otros aspectos, que la vida económica es una corriente circular parecida a la sanguínea, pero, a diferencia de ésta, sufre cambios capaces de afectar el marco y el curso tradicional.

Además, considera que el desarrollo no se explica a través de la economía, sino que se encuentra afectado por los cambios del mundo que lo rodea. De esta manera, Schumpeter distingue entre el mero crecimiento, reflejado en la población y la riqueza, y el desarrollo, por cuanto el primero es simplemente

---

<sup>12</sup> GALINDO, Miguel Angel y MARGESINI, Graciela. *Crecimiento económico: principales teorías desde Keynes*. Madrid, McGraw-Hill, 1993, p. 107.

resultado de un proceso de adaptación y no de transformación o cambio.

Finalmente, la tesis estructuralista del autor es dialéctica, en la medida en que considera que las relaciones económicas no son estáticas sino que cambian con la historia, y en esta medida, todo proceso de desarrollo establece los elementos necesarios requeridos para que se produzcan los procesos siguientes.

#### 4.1. *El estructuralismo en América Latina*

A partir de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949, un grupo de economistas, entre los cuales se puede mencionar a Raúl Prebisch, Juan Francisco Noyola y Celso Furtado, se plantearon la necesidad de abordar una teoría original para explicar los fenómenos económicos latinoamericanos y planear su futuro desarrollo.

El principal objeto de estudio giró en torno al establecimiento de las relaciones entre industria y desarrollo, y a partir de éstas, la definición de las relaciones entre centro y periferia.

En esta relación, desde 1870 los países latinoamericanos, exportadores de materias primas, han visto empobrecer sus economías como resultado del deterioro en los términos de intercambio.

De esta manera, concluye Prebisch, los países periféricos o subdesarrollados afrontan un círculo vicioso de baja productividad y tasas de ahorro respecto a los países desarrollados, entre otras cosas, por su dependencia.

Entre los principales planteamientos de la CEPAL podemos destacar los siguientes:

- a. La ley de ventajas comparativas a través de la producción y el comercio especializado no beneficia a los países periféricos, por cuanto las materias primas, que son su principal fuente de exportación, no sólo son sustituibles sino que además su demanda tiende a ser inelástica, y los países del centro adoptan medidas principalmente arancelarias encaminadas a proteger en la misma área sus propios sectores.
- b. Existe un deterioro en los términos de intercambio entre los países del centro y los periféricos, como quiera que los recursos requeridos para la importación de productos elaborados es mayor que los obtenidos mediante la importación de los bienes primarios.
- c. La causa de la inflación en América Latina no es sólo un problema monetario sino estructural, originado por el desequilibrio externo y la inflexibilidad de la oferta, principalmente del sector

agrícola.

Como destaca Plazas vega:

*[...] el deterioro en los términos de intercambio y la asimetría de la estructura económica del centro y la periferia, por otra parte, son factores que inciden en la inflación de los periféricos porque, como se dejó expresado, la condición de países «primarios exportadores» permite que los beneficios propios de los avances tecnológicos y la productividad se radiquen en los países industrializados.*

## 5. Neoliberalismo y neoestructuralismo

Tanto la concepción liberal como el pensamiento de la CEPAL se han ido matizando en las últimas décadas, especialmente como resultado de los errores en que se incurrió al momento de aplicar tales formulaciones teóricas.

### 5.1. Neoliberalismo

A diferencia de la concepción liberal, los neoliberales reconocen la necesidad de incluir en los presupuestos públicos un porcentaje destinado al gasto público social, orientado a la asistencia pública.

De igual manera, aceptan la inflación como fenómeno económico, y lo conciben como un obstáculo a la competitividad y la internacionalización de la economía.

En cuanto a sus rasgos, en la «Re-

vista de la Cepal» No. 34 de abril de 1988 se establecen los siguientes:

- a. Gobiernos pasivos y políticas económicas neutrales;
- b. Producción sin interferencia, con excepción de las transferencias monetarias;
- c. Privatización de empresas y eliminación de las empresas industriales y comerciales del Estado;
- d. Atomización de los agentes económicos mediante el desestímulo a los sindicatos, asociaciones profesionales, etc.
- e. Sistema tributario neutro, salvo para promover el ahorro o la inversión privada;
- f. Sistema financiero sometido a las reglas de la oferta y la demanda y existencia de un banco central autónomo, libre de las presiones políticas;
- g. Libre comercio caracterizado por apertura indiscriminada, arancel uniforme y fomento a las exportaciones;
- h. Tipo de cambio único.

### 5.2. Neoestructuralismo

El neoestructuralismo, como doctrina, busca superar la estrategia estructural del «desarrollo hacia

*adentro o hacia afuera» para proponer la del «desarrollo desde adentro».*

De acuerdo con los neoestructuralistas, la doctrina estructural sólo dejó empresas ineficientes, protegidas por el Estado, sin capacidad de afrontar los retos de la globalización o internacionalización de la economía.

Las principales críticas que se formulan al estructuralismo cepalino se resumen así:

- Desconoció la importancia que tiene la masa monetaria en la economía y en los fenómenos inflacionarios;
- Los procesos de industrialización sólo favorecieron a las transnacionales, con lo cual se fortaleció la dependencia de la periferia respecto al centro;
- El estructuralismo no solucionó el problema de la distribución del ingreso y el empleo;
- Las teorías cepalinas diseñaban soluciones a largo plazo, y se olvidaban de establecer estrategias a corto plazo que permitieran evitar la agudización de las crisis económicas.

De acuerdo con el mismo documento de la CEPAL, el paradigma neoestructuralista se puede resumir así:

- a. Existencia de un gobierno activo, encargado de aplicar políticas económicas selectivas;
- b. Intervención selectiva en el sistema productivo para generar una mayor equidad y garantizar la libre competencia;
- c. Pluralismo en las formas de propiedad y gestión, admitiendo la existencia de empresas industriales y comerciales del Estado pero de manera complementaria, es decir, donde la iniciativa privada no pudiera o quisiera invertir;
- d. Desarrollo y apoyo a los organismos de intermediación tales como los sindicatos, cooperativas, asociaciones de profesionales, etc.
- e. Sistema tributario progresivo de acuerdo con políticas redistributivas;
- f. Regulación y control sobre el sistema financiero;
- g. Ingreso paulatino y selectivo en la economía internacional;
- h. Regulación del tipo de cambio;
- i. Regulación y control a los movimientos de capital para evitar impactos macroeconómicos desequilibradores.

### 5.3. Una nueva visión de la economía

Osvaldo Sunkel en su artículo titulado «*Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro*», luego de analizar los errores, teóricos y prácticos de la política económica latinoamericana, analiza las perspectivas de la democracia confrontando, por una parte, la demanda de democratización y participación ciudadana que ha caracterizado a los regímenes políticos de la región desde la década de los años 80 y la crisis económica agudizada desde 1982 por el problema de la deuda externa y las políticas de ajuste y reestructuración que se han aplicado desde entonces. La solución a esta contradicción exige «*respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico que hagan sostenible el proceso de democratización que tan amenazado se ve actualmente...*»

Para ello Sunkel propone las siguientes estrategias:

- a. Enfocar el gasto social a las áreas urbanas y rurales que más lo requieren para atender necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda y seguridad social.
- b. Generación de empleo masivo mediante el desarrollo y cons-

trucción de obras de infraestructura;

- c. Reformas sociales e innovaciones estructurales, legales, institucionales y tecnológicas que faciliten el acceso de grandes sectores sociales a recursos naturales desaprovechados o descuidados;
- d. Recuperación de los deprimidos niveles de salarios y programación de su aumento de acuerdo con el comportamiento de la productividad;
- e. Desarrollar nuevos recursos productivos por medio de la transformación racional del ambiente natural por medio de la investigación científica y tecnológica;
- f. Implementación de políticas definidas en relación con los procesos de integración y cooperación regional latinoamericana;
- g. Definición y distinción entre políticas a corto<sup>13</sup> y largo plazo, con el objeto de afrontar las crisis tanto coyunturales como estructurales.

Con un criterio comparativo, existe afinidad con la posición de Douglas North, con la diferencia de que éste profundiza en factores exógenos, a los cuales les confiere una mayor relevancia.

<sup>13</sup> La doctrina estructural no establecía políticas a corto plazo.

North plantea en el artículo titulado «*No sólo de macroeconomía vive el hombre*», que las causas de los fenómenos económicos no sólo se encuentran en las variables económicas tradicionales, sino que son fundamentales las tradiciones o costumbres de las colectividades, las instituciones, que son las reglas de juego de una sociedad, representadas por normas de conducta tanto formales como informales, y las organizaciones, que son los grupos de individuos unidos para el logro de un fin común.

Estos tres factores determinan y explican la forma en que los Estados alcanzan el desarrollo o se mantienen en el subdesarrollo; la solución para los países periféricos se encuentra en la capacidad de transformar estos factores, objetivo que sólo se logra a través de la ideas. En tal sentido, el Premio Nobel destaca que «*las ideas son fuerzas poderosas en el mundo y por lo tanto, podemos cambiar gradualmente los sistemas de creencias gracias al poder de las ideas*».

## II. EVOLUCIÓN DEL PEN- SAMIENTO ECONÓMICO EN COLOMBIA: UNA PERS- PECTIVA CONSTITUCIONAL

### 1. El período liberal

Como lo señala el profesor Jacobo Pérez Escobar, «*desde la Constitución cundinamarqueza de 1811 hasta la reforma constitucional de 1936, hemos*

*tenido una democracia liberal...*»<sup>14</sup>

La influencia del contractualismo francés y de las teorías utilitarias de Jeremías Bentham permitieron el traslado del *laissez faire* a nuestro país, sin tener en cuenta las necesidades y características especiales de nuestra realidad, caracterizada por una agobiante pobreza y por el endeudamiento externo como resultado de las gestas libertadoras<sup>15</sup>.

La aplicación en Colombia de las teorías liberales permitió la libertad del comercio internacional, la liberación del comercio de oro y plata y la del cultivo y comercio del tabaco. De esta manera se puso fin al estanco o monopolio del tabaco, lo que constituía la más importante renta del Estado, por lo que, frente a la ausencia de recursos públicos, éste se vio obligado a recurrir a los primeros tributos directos (gravar la renta y el patrimonio), experimento que fue un fracaso, debido a la incapacidad administrativa del Estado y la insuficiencia de recursos de ingresos de las clases trabajadoras<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. 5ª ed. Santafé de Bogotá, Temis, 1997, p. 156.

<sup>15</sup> No obstante, autores como Miguel Samper y Salvador Camacho Roldán, con criterio pragmático y realista, advirtieron la necesidad del intervencionismo y el proteccionismo, en contra de las teorías de Smith y Ricardo. Anotaciones de los profesores Alviar y Rojas en la obra *Elementos de finanzas Públicas en Colombia*.

<sup>16</sup> El impuesto a la renta fue establecido nuevamente en Colombia a partir de la ley 56 de 1918, con el objeto de evitar la inestabilidad de

Esta situación política dio lugar al establecimiento de un régimen federalista mediante las constituciones de 1853, 1858 y 1863, lo cual «[...] ha sido interpretado como defensa de los gamonales y terratenientes regionales más poderosos para lograr el control de las finanzas públicas en sus zonas de influencia y para aspirar – ocasionalmente – al control de los fondos del gobierno central...»<sup>17</sup>

Desde el punto de vista práctico, las ideas liberales permitieron, a través de la expropiación de los bienes de la Iglesia, rescatar la tierra para el libre comercio<sup>18</sup>.

Finalmente, el surgimiento de los partidos políticos, a través de las declaraciones contenidas en los periódicos *El aviso* de Ezequiel Rojas y *La civilización* de Mariano Ospina y José Eusebio Caro, integraron a propietarios de tierra, abogados, comerciantes y burgueses sin distinción, por lo que tal hecho no afectó de manera alguna la implantación de las tesis liberales.

Al respecto, Alfonso López Michelsen destaca:

*En realidad, contra el pensamiento liberal no hubo una doctrina antagónica,*

---

las finanzas públicas como resultado de su sometimiento a los impuestos al comercio exterior. Su principal impulsor fue Esteban Jaramillo, a través de su libro *La reforma fiscal en Colombia*, publicado ese año.

<sup>17</sup> Alviary y Rojas, *op. cit.*, p. 50.

<sup>18</sup> En este aspecto considero determinante la influencia de los fisiócratas.

*y las diferencias doctrinarias entre los partidos se limitaron a las relaciones de poder civil con el poder eclesiástico y a la forma centralista o federalista de gobierno. El pensamiento liberal propiamente dicho, nunca sufrió embate alguno de importancia por parte de nuestras colectividades políticas. La quintaesencia del liberalismo europeo, elaborado lentamente a través de los siglos, hijo de la reforma protestante, aderezado con las libertades civiles inglesas, complementado con el dogma de la soberanía popular de Rousseau, limitado por los principios del derecho natural, en la forma concebida por Locke y aplicada por el juez Marshall en los Estados Unidos, fue casi un dogma nacional sobre el cual se encontraron de acuerdo siempre nuestros partidos históricos.*

A partir de 1886 se atenúa la política liberal, con lo cual se origina un régimen de intervencionismo moderado.

Dentro de las disposiciones liberales que se mantienen está el artículo 14 de la Constitución de Núñez, que dispone que «*La sociedad o corporación que sean en Colombia reconocidas como personas jurídicas, no tendrán otros derechos que los correspondientes a personas colombianas*», con lo cual se garantizaban los principios de igualdad y libertad de competencia. De igual manera, se mantiene el respeto a los derechos adquiridos, los cuales no pueden ser vulnerados por leyes posteriores (artículo 31, inciso 1°), y no se acoge la facultad del Estado

para regular la moneda, de tal manera que el gasto público quedaba amarrado a una suma determinada de dinero, la cual fue fijada inicialmente en la suma de doce millones de pesos, que sólo fue desbordada durante la guerra de los mil días<sup>19</sup>.

Dentro de las disposiciones constitucionales que evidenciaban un intervencionismo moderado, podemos destacar:

- a. El interés privado debe ceder al interés público cuando se presenten conflictos entre leyes de utilidad pública y otras que reconozcan derechos particulares;
- b. Establecimiento de la soberanía monetaria en cabeza del Estado;
- c. Otorgamiento de facultades al Estado para aplicar medidas proteccionistas en materia de comercio exterior.

La década de los años 20 se dis-

---

<sup>19</sup> Esta disposición recoge los planteamientos de Adan Smith en relación con la neutralidad del gasto público. Juan Camilo Restrepo destaca en este aspecto que «*Todos los impuestos deben recaudarse de manera que hagan salir de las manos del pueblo la menor suma posible por encima de lo que entra al tesoro; al mismo tiempo, el producto de los impuestos, una vez salido de manos del pueblo, debe entrar lo antes posible en el tesoro público...*» De esta manera, «*Los gastos del gobierno son, para los individuos de un país, análogos a los gastos de administración respecto a los propietarios de una gran empresa, quienes están obligados a contribuir a ellos en proporción al interés que cada uno tenga en la empresa*». Del señalamiento anterior surgió el principio de la neutralidad económica.

tinguió por su estabilidad monetaria y el crecimiento industrial, resultado de varios fenómenos coyunturales, tales como la indemnización recibida por Colombia por valor de 25 millones de dólares por la pérdida de Panamá, el otorgamiento de créditos extranjeros, el alza en el precio del café y el restablecimiento del comercio exterior. A este período se le conoce como de «*Prosperidad al debe*», por la influencia que tuvo en las finanzas públicas la obtención de recursos externos<sup>20</sup>.

A estos fenómenos hay que agregar las recomendaciones de la primera Misión Kemmerer, que se pueden resumir así:

- a. Presupuesto público balanceado;
- b. Independencia de la Banca Central;
- c. Control a la inflación;
- d. Restablecimiento del oro como medida de valor.

Estas recomendaciones quedaron plasmadas en las leyes 25, 45 y 46 de 1923.

## 2. Intervencionismo estatal en Colombia

Como resultado de la crisis económica de 1930, producto de la excesiva liquidez mundial que las autoridades monetarias quisieron contro-

---

<sup>20</sup> RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. 2ª ed. Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 80.

lar en 1929, Colombia se vio forzada durante la administración del presidente López Pumarejo a impulsar la reforma más profunda que se le hiciera a la Carta de 1886; no obstante, se reconoció que ésta no era original, en la medida en que se tomó como punto de referencia las reformas constitucionales españolas de 1930 y de *Weimar* en la Alemania de 1919.

Lo significativo de la reforma radicó en las modificaciones que fueron introducidas al régimen económico colombiano al establecer competencias al Estado para intervenir en la economía y en otras esferas de la vida social.

Al respecto, Vásquez Carrizosa señalaba:

*El marco de la política y de los problemas públicos cambiaron substancialmente a partir de 1930. El país se industrializaba. Aparecía el sindicalismo. Se aumentaba la inquietud de los gobiernos por expedir leyes sociales. Había una opinión pública más alerta, mejor informada de las cuestiones de la política, la economía y las condiciones sociales generales.*

*La presidencia se hace más compleja por la necesidad de atender preferentemente los asuntos económicos y fiscales, que habían asumido una faz crítica en 1929 con las repercusiones de las circunstancias mundiales, la baja de los valores y el «krack» bancario que amenazaba el fin de un capitalismo libre, ajeno a los controles del Estado. En*

*adelante, los presidentes tendrían que pensar más en los programas económicos y sociales y dotar al Estado de nuevos instrumentos de acción para regular el flujo y reflujo de la economía y controlar los altibajos de los precios del café, nuestro principal producto de exportación*<sup>21</sup>.

Dentro de las principales reformas podemos destacar las siguientes:

- a. El intervencionismo del Estado en la vida económica y social del país. En tal sentido, el artículo 11 del acto legislativo No. 1 del 5 de agosto de 1936 estableció: «*El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.*»<sup>22</sup>
- b. Se estableció la función social del Estado.
- c. Se definió la función social de la propiedad.
- d. Se le dio al trabajo el carácter de una obligación social.
- e. Se concedió el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos.

<sup>21</sup> VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*. 3ª ed. Santafé de Bogotá, Suramericana, 1986, p. 282.

<sup>22</sup> RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. (Compilación)*. 2ª ed. Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 442.

Por otra parte, y con el objeto de proteger la masa monetaria circulante, se suspendió la convertibilidad de la moneda en oro y se creó la Cuenta Especial de Cambio, mediante la cual se buscaba controlar la conversión en pesos de la divisa extranjera.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países victoriosos establecieron medidas encaminadas a garantizar la interdependencia y el reconocimiento de los intereses mutuos a través del mercado, considerando las medidas proteccionistas como contrarias a la paz y la estabilidad internacional.

Para lograr estos propósitos se crearon organismos como el GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio), que buscaba velar por el establecimiento del libre comercio, y el FMI (Fondo Monetario Internacional), que propendía por el establecimiento de mecanismos financieros que permitieran evitar nuevas situaciones de iliquidez.

No obstante lo anterior, por otra parte, el Banco Mundial se creó con un propósito intervencionista, en la medida en que buscaba canalizar la solidaridad internacional, inicialmente para lograr la reconstrucción de los países vencidos después de la Segunda Guerra Mundial, y posteriormente en favor de los países subdesarrollados.

Colombia fue partícipe de todo

este proceso, pero finalmente, como resultado de la política económica proteccionista, quedó excluida no sólo de estos acuerdos sino de los escenarios mismos.

Alviar y Rojas señalan en este sentido que [...] *ya en el año de 1944, en lo que parece haber sido una anticipación de la posterior doctrina de la CEPAL, Lleras Restrepo había levantado su voz en la Conferencia de La Habana contra el apogeo incuestionado de las doctrinas librecambistas, denunciando cómo la libre competencia sólo puede beneficiar al más fuerte en perjuicio del más débil*».

### 3. El estructuralismo en Colombia

En Colombia los años 50 se caracterizaron por la aplicación integral de las tesis keynesianas, reforzadas por las recomendaciones tanto de la Misión Currie como de la Misión Le Bret, esta última principalmente en materia tributaria.

En los años 60 el cambio de política económica fue inspirado por la Comisión Económica para América Latina, la cual venía cumpliendo una función de asesoramiento al Departamento Administrativo de Planeación Nacional para la elaboración del Plan de desarrollo político y económico de la administración del presidente Lleras Camargo, inspirado en tres objetivos:

- a. El estímulo a la formación de capital;

- b. La sustitución de importaciones; y
- c. La ampliación del mercado interno.

En todo caso, los objetivos de la doctrina cepalina eran los de *«acelerar el crecimiento de la economía lo máximo posible, sostener la expansión contrarrestando las fluctuaciones y lograr una mayor justicia social redistributiva»*.

En la década del 60 al 70 se modificaron algunos planteamientos cepalinos, tomando como base el diagnóstico conocido como *«Operación Colombia»*<sup>23</sup>, el cual tenía un sentido fundamentalmente crítico a los errores en los que se había incurrido como resultado de la aplicación de la doctrina de la CEPAL.

La tendencia económica de los años 70 y 80 fue contradictoria, en la medida en que el primer período se caracterizó por la abundancia de recursos, lo que generó el descuido de la inversión y la producción para beneficiar un plan económico a largo plazo<sup>24</sup>, mientras que los 80 y la década actual se han caracterizado por ser períodos de crisis, resultado de la reubicación de los Estados dentro de las nuevas condiciones de globalización e internacionalización.

Los intentos *neoliberales* del go-

---

<sup>23</sup> Este diagnóstico fue elaborado por el economista canadiense Lauchín Currie.

<sup>24</sup> Esta es otra de las críticas que se le hace a la CEPAL: no haber diseñado estrategias a corto plazo para atender los problemas coyunturales.

bierno Gaviria se caracterizaron únicamente por su política aperturista, pero en todos los demás aspectos, financieros, monetarios, cambiarios, presupuestales y fiscales tienen más el carácter de estructural, similar a la política económica actual.

Esa tendencia, tanto liberal como estructural, enmarcada dentro de un concepto de neoestructuralismo, tiene fundamentos constitucionales, aunque, como lo señala Plazas vega, no existe una ideología predominante en la Carta de 1991.

Existe efectivamente una recuperación de los ideales liberales mediante la consagración y ampliación de los derechos y libertades públicas y nuevos y mejorados mecanismos de defensa a éstos; pero, igualmente, quedaron consagrados principios keynesianos basados en el intervencionismo y el control por parte del Estado; finalmente, encontramos instituciones puramente estructurales, tales como la afirmación de la empresa como base del desarrollo, pero dentro de un marco de regulación del Estado a la economía y la existencia de un Estado planificador y regulador pero al mismo tiempo con inevitables compromisos de orden social.

Por lo anterior, el citado autor señala que:

*Con todo, sería un error pretender que nuestra Constitución es una simple expresión normativa de neoestruc-*

turalismo<sup>25</sup>. Tras su texto subyacen las más variables tendencias políticas, desde el liberalismo burgués hasta el colectivismo; desde las proclamas libertarias de los marginados hasta la continuidad del sistema precedente. Es un documento que sintetiza la pluralidad de ideas e intereses que conforman nuestra compleja estructura.

#### 4. Consideraciones finales

La tendencia económica del país ha sido determinada más por tesis foráneas de misiones de buena voluntad que han experimentado sus modelos teóricos a costa de la estabilidad política, social y económica del país.

Las soluciones propuestas han terminado por incrementar las diferencias existentes con los países de centro, generando una brecha mayor en la redistribución de los ingresos y el bienestar general.

Ni las teorías económicas tradicionales, ni las reformas constitucionales tienen posibilidad de resolver el problema de crecimiento y desarrollo que afronta Colombia.

Como lo señala Douglas North, las causas del subdesarrollado se encuentran vinculadas a factores externos a la economía pero que son capaces de determinarla; son éstos,

las tradiciones, las instituciones y las organizaciones. Sólo a través de un cambio con imaginación de estos factores podrán variar los determinantes que nos mantienen en la condición de periféricos.

En un informe elaborado por el Ministerio de Justicia se establecía que los problemas de administración de justicia representaban cerca de dos puntos del PIB, como resultado del temor que le genera al inversionista no contar con instrumentos formales adecuados que garanticen su actividad empresarial. Si a esto le sumamos la corrupción, en todos sus órdenes, el contrabando, el narcotráfico, la guerrilla, etc., llegamos a la conclusión inevitable de North: ningún proceso de desarrollo puede ser impulsado si antes no se pone en orden la casa.

<sup>25</sup> Plazas Vega señala en su obra que el neoestructuralismo es una «síntesis de la inmediatez dialéctica del estructuralismo y la mediación neoliberal».