



Revista de Estudios Sociales | Facultad de Ciencias Sociales | Fundación Social

Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Flórez Enciso, Luis Bernardo

Apuntes sobre el pensamiento económico Colombiano en la segunda mitad del siglo XX

Revista de Estudios Sociales, núm. 3, junio, 1999

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511264006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Apuntes sobre el Pensamiento Económico Colombiano en la segunda mitad del Siglo XX

Luis Bernardo Flórez Enciso

A partir de dos preguntas centrales: ¿cuáles son los problemas centrales y las soluciones que han planteado los economistas en Colombia?, y ¿a qué orden de preocupaciones responden esos problemas y esas soluciones?, el trabajo explora el desarrollo del pensamiento económico colombiano de la segunda mitad de este siglo. En ese examen revisa tres asuntos básicos: las fuentes teóricas y de política económica, el escenario político e institucional dentro del cual este pensamiento se ha desarrollado; y los debates y opciones de teoría y política que aquí se han presentado. Con respecto al primero, lo fundamental es la interpretación de la influencia de las diversas teorías económicas en los economistas colombianos. Con respecto al segundo, lo central es el examen del contexto político e institucional que ha enmarcado el desarrollo del pensamiento político colombiano. En cuanto al tercero, hay una revisión concreta de las propuestas y discusiones conceptuales y de política económica, que se derivan de los dos asuntos previamente tratados.

Preámbulo

Mi buen amigo Francisco Leal me ha solicitado un escrito de 40 páginas (en letra Times Roman 14), sobre la historia de la economía en Colombia y me ha impuesto dos requisitos: primero, que lo despoje de los tecnicismos propios de nuestra disciplina y sea, por lo tanto, accesible a públicos no especializados; y, segundo, que muestre "fuerza en las descripciones y el análisis, y claridad y sencillez en el lenguaje". Supongo que estas advertencias tienen que ver con lo que los no economistas aprecian como un lenguaje enredado y abstruso, que es característico de los escritos de los economistas, y que hace difícil su comunicación con públicos amplios y le confiere un aire esotérico y místico a esta ciencia.

Así que a la complejidad del tema tengo que sumar las apropiadas indicaciones que se me han hecho sobre el estilo de exposición. Confieso que en el último par de meses en los que he estado pensando en esta tarea, estuve a punto de abandonarla varias veces, a pesar del entusiasmo que me ha despertado. En todo caso, entrego a Pacho y sus lectores esta versión (extractada de un documento más amplio y aún inconcluso), sin estar seguro hasta donde he cumplido alguno de los requisitos.

Por fortuna, la solicitud también me exime, esta vez, de empezar con un primer capítulo de "consideraciones metodológicas" con el cual, ante todo, los economistas buscamos liberar nuestros espíritus de los fantasmas que nos acosan al abordar un tema cualquiera, sobre el alcance, las perspectivas y la lectura epistemológica de-nuestras reflexiones y angustias. Esas consideraciones, que pocos entienden, son una forma de precaverse de las críticas por lo que se dice y lo que no se dice, por anticipar la postura científica de lo que se afirma o lo que se niega y, en fin, por ubicar (con mayor o menor suerte), la disciplina económica en el devenir teórico de la historia o de la sociología de las ciencias¹.

Mi incursión en el tema busca, en esencia, abordar dos preguntas que pueden resumir su alcance: ¿Cuáles son los problemas centrales (y soluciones), que han planteado los economistas en Colombia? ¿A qué orden de preocupaciones responden esos problemas? Para ello, exploré el desarrollo del pensamiento económico colombiano (posterior a 1950), alrededor de tres temas

* Director, Junta Directiva del Banco de la República y Profesor de la Universidad Nacional. Agradezco las valiosas y detalladas observaciones de César González a una versión anterior de este artículo y las pacientes horas que él y varios amigos me han dedicado para escuchar y controvertir mis inquietudes sobre este tema. En especial, Antonio Hernández, Gabriel Misas, Alberto Corchuelo, Roberto Junguito, Consuelo Corredor y Astrid Martínez.

¹ Remito al lector a Jesús A. Bejarano, quien acaba de escribir otro ensayo ilustrativo sobre el tema y a las consideraciones metodológicas de Jorge Orlando Melo sobre la historia de la actividad científica: Jesús Antonio Bejarano (comp.), *Hacia Dónde Va la Ciencia Económica en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999; Jorge Orlando Melo, básicos: primero, sus fuentes teóricas y de política económica; segundo, el escenario político e institucional dentro del cuál se ha desarrollado; y, tercero, los debates y las opciones de teoría y política que se han presentado en nuestro país. Los diversos

temas están interrelacionados, por lo cual, dadas las limitaciones establecidas para esta reseña, serán selectivo en su discusión.

El primero de los temas tiene que ver, en buena parte, con la influencia que las diversas teorías económicas han ejercido sobre nuestros economistas, como teóricos o como hacedores de políticas. El segundo se refiere, en particular, al contexto político e institucional que ha marcado el desarrollo del pensamiento económico en nuestro medio. El tercer tema se concreta en las propuestas y discusiones conceptuales y de política económica y recibe su influencia directa e indirecta de los dos anteriores.

Naturalmente, el contenido de las preguntas y el orden de preocupaciones se han modificado ante el profundo cambio económico que registró Colombia en estas cuatro décadas. Hubo un crecimiento acumulativo y casi continuo del ingreso per cápita, la población y la actividad económica pasaron a ser predominantemente urbanas, disminuyó aceleradamente la tasa de crecimiento demográfico, se desarrolló y diversificó la producción para el mercado local y para las exportaciones, la educación se expandió en forma notable, mejoraron drásticamente las condiciones de salud, una proporción creciente de la gente accedió a la seguridad social, los servicios públicos se extendieron a la mayor parte de la población y la infraestructura física se multiplicó y modernizó.

Este proceso de crecimiento elevó sustancialmente las condiciones de vida de la población, redujo en forma importante el nivel de pobreza y mejoró la distribución de los ingresos. Ciertamente, aún subsiste una considerable proporción de colombianos en situaciones de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, desnutrición y limitadas oportunidades de acceso a mayores niveles de educación.

Este proceso se ha dado en medio de coyunturas políticas violentas, en períodos de políticas económicas cambiantes o incoherentes y, aún, en situaciones internacionales desfavorables. Sin duda, las fuerzas adversas han debilitado el ritmo de progreso en algunas épocas (casi haciendo perder las esperanzas o invadiendo de pesimismo el espíritu colectivo), pero no han logrado frenarlo del todo.

El curso histórico de evolución económica y social también ha interactuado con un notable cambio cultural, auspiciado por los enormes avances tecnológicos y por las poderosas fuerzas de la globalización. Con ello, se han generado nuevos valores y mentalidades, para bien o para mal, y a veces más para mal que para bien. Como lo escribe con envidiable estilo, Jorge Orlando Melo:

En los más alejados y remotos rincones de la

geografía nacional y en todo el espectro político, el mundo que rige la vida personal es el del capitalismo salvaje, el del individualismo más radical, el del consumo frenético de lo que pueda conseguirse, el del sacrificio de cualquier consideración para el logro de las metas personales, el de la violencia latente o visible. Y no son pocas las pruebas que la moral de origen religioso ha perdido casi toda eficacia, desde el plano menos dramático de la vida sexual, hasta el respeto a la vida ajena².

Esto refleja, en alguna forma, que lo que se ha dado en el país ha sido un acelerado proceso de modernización pero sin una modernidad equivalente del Estado, la política y la sociedad, por lo cual han sido inevitables los choques y conflictos de alta intensidad³.

Los fundamentos teóricos

Auge y crisis de la síntesis neoclásica

La segunda mitad del siglo puede caracterizarse, desde el punto de vista del pensamiento o paradigma económico dominante, como un ciclo teórico de auge y decadencia de lo que se ha denominado la síntesis neoclásica (o el "keynesianismo bastardo", para usar un término acuñado por la Profesora Joan Robinson, una de las discípulas excepcionales de Keynes. Ciclo que, un poco arbitrariamente, se puede dividir en dos períodos de 25 años, correspondientes a sus épocas de auge y decadencia.

La síntesis neoclásica derivó su nombre de la

"La Historia de la Ciencia en Colombia", en Revista Universidad de Antioquia, Medellín. No. 203, 1986. En todo caso, los economistas en nuestro país se han ocupado muy poco por estos temas. Destacaría los artículos incluidos en el libro de Bejarano antes referenciado y el ensayo de Salomon Kalmanovitz, "Notas para una Historia de las Teorías Económicas en Colombia" en Ciencia, Tecnología y Desarrollo, No. 3-4, Bogotá, 1986. Buena parte de lo que se ha escrito se ha dedicado a efectuar reseñas biográficas y bibliográficas, sin mayor rigor y con mucha prevención o apasionamiento, dependiendo de la antipatía o simpatía que despierte el autor que se reseñe.

² Jorge Orlando Melo, "Colombia: Perspectivas", en Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá, Círculo de Lectores, 1991, pág. 617.

³ Véase la sugestiva reflexión que sobre estos temas hace Consuelo Corredor, Los Límites de la Modernización, Bogotá, CINEP, 1992.

adaptación de la teoría de Keynes (formulada en los años veinte y treinta), a los cánones del modelo competitivo de equilibrio general de la teoría neoclásica, incorporándole el concepto keynesiano de desempleo involuntario asociado a deficiencias en la demanda agregada de la economía⁴. Básicamente, la propuesta derivada de

esta corriente señalaba que en condiciones de flexibilidad de precios se daría un equilibrio en todos los mercados con pleno empleo; sin embargo, en situaciones de inflexibilidad en salarios y precios, se obtendrían equilibrios con niveles de empleo inferiores al pleno, ante insuficiencias en la demanda agregada (en el consumo o en la inversión, públicos y privados, o en las exportaciones en el caso de un modelo de economía abierta). Estas situaciones podrían ser duraderas, por lo cual se hacía necesaria la adopción de políticas que estimularan la demanda agregada y, con ello, el nivel de empleo. Una parte del debate entre distintos autores tuvo que ver con la eficacia mayor o menor de las políticas fiscales frente a las políticas monetarias.

La síntesis neoclásica se completó con la noción de una relación inversa y estable entre el desempleo y la inflación (que se derivó y generalizó de estudios empíricos y se patentó conceptualmente como la "Curva de Phillips", a finales de los años cincuenta). De esta forma, podían adoptarse políticas de estímulo a la demanda agregada que produjesen una combinación aceptable entre tasas de desempleo bajas y tasas de inflación moderadas. El núcleo esencial de la concepción así desarrollada era que la modificación de variables nominales podía afectar los niveles de variables reales tales como la producción y el empleo.

Esta construcción teórica apuntaló durante un cuarto de siglo dos procesos simultáneos: en la teoría, un consenso creciente alrededor de sus postulados y el consiguiente desarrollo cada vez más formal del modelo en términos de su contrastación, su verificación empírica, su incorporación de nuevas hipótesis y nuevos resultados; y en la política económica, un marco de orientación y manejo, con unos organismos internacionales

(Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), que le prestaban su apoyo, todo ello inscrito en una concepción más amplia sobre la intervención del Estado en la vida económica y social -un "Estado de Bienestar"-, como fue denominado por algunos⁴.

Las políticas que surgían de esta visión acompañaron durante veinticinco años la expansión sin precedentes de las economías capitalistas desarrolladas,, con bajas tasas de inflación y de desempleo y con crecientes y extendidas coberturas y protecciones de seguridad social a toda su población, de tal manera que se consideró que el desempleo masivo y las grandes depresiones eran fantasmas del pasado. Los costos de este esquema, referidos al exceso de regulaciones, al tamaño que adquirieron los estados, al alto costo de su financiamiento y al enorme poder que desarrollaron grupos particulares de interés al amparo de este modelo de desarrollo, quedaron ocultos o fueron aceptados en la medida que se percibían claramente sus beneficios netos.

Desde los años setenta, la historia empezó a desenvolverse en un curso contrario. Las economías capitalistas desarrolladas vieron acelerar sus tasas de inflación y de desempleo en un marco de menor crecimiento económico (el llamado fenómeno de la estanflación), y se extendieron los desarreglos en el sistema monetario internacional. Diversos shocks y desequilibrios se asumieron como síntoma evidente del colapso de las ideas y propuestas que habían dominado desde la época posterior a la segunda guerra mundial.

Los críticos achacaron la responsabilidad del desfallecimiento económico al marco de ideas, teorías y políticas que habían constituido el paradigma dominante Su crisis, sin embargo no fue abrupta y, más bien, procedió a través de una progresiva declinación que empezó en la discusión académica y se convirtió, más tarde, en una crítica de fondo a la concepción política del Estado que había estado vigente.

Entre los años sesenta y comienzos de los setenta, la

⁴ La propuesta original fue desarrollada por el Profesor Hicks con una atractiva presentación diagramática que todos los estudiantes de economía en todo el mundo aprendieron como 'el esquema IS/LM' (y algunos calificaron como keynesianismo hidráulico), mediante el cual se determinaban los niveles de equilibrio del ingreso y la tasa de interés en los mercados de bienes y dinero. Con una curva de producción agregada bagada en la oferta de trabajo, la productividad marginal del trabajo y el salario se cerraba el sistema para obtener los valores de equilibrio de la producción y el empleo. El profesor Samuelson, a finales de los cuarenta, le dio los entornos definitivos al modelo y su libro de *Economics*, convertido en texto básico en todas las escuelas de economía, se encargaría de difundir el nuevo esquema. Ambos autores han sido laureados con el Premio Nobel a la Economía.

⁵ En asociación con la síntesis neoclásica se elaboraron modelos de crecimiento económico que asignaban una función crucial al ritmo de progreso técnico. Determinado exógenamente, solamente de él dependen la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo. En este marco, las variaciones en la tasa de ahorro podrían alterar la tasa de crecimiento económico, pero sólo transitoriamente, ya que en el largo plazo aquella convergería hacia la trayectoria determinada por el progreso técnico (y el crecimiento de la población, en algunas versiones). El capital productivo se consideraba el único factor acumulable y automáticamente garantizaba la financiación del crecimiento. Estos modelos ejercieron influencia importante en diagnósticos y políticas de desarrollo que se formularon en América Latina.

controversia teórica provino de los ataques de la escuela monetarista, liderada por Milton Friedman, y se enfocó sucesivamente en supuestos claves sobre la demanda de dinero, la velocidad de ajuste de las variables y la validez de la curva de Phillips. En el curso de esta controversia, se fueron modificando las posiciones de los contendientes, haciendo "difícil recordar qué es realmente lo que se discute, dificultad que es sentida por sus protagonistas principales"⁶.

Blaug resume las fases de evolución de la teoría monetaria de Friedman. Empieza con la especificación de la teoría cuantitativa del dinero como una teoría de la demanda de dinero que es estable e inelástica a la tasa de interés, por lo cual los incrementos en la cantidad de dinero sólo tendrían efectos sobre los precios sin afectar variables reales. En un segundo momento, expresa su posición mediante el modelo IS/LM (lo que le vale el rechazo de algunos de sus colegas monetaristas), para señalar que las diferencias tienen que ver con el mecanismo de transmisión de los cambios en la oferta monetaria sobre los precios y el ingreso. En la tercera fase cuestiona la curva de Phillips indicando que sólo tiene validez en el corto plazo ante la existencia de ilusión monetaria, pero que en el largo plazo los agentes económicos ajustan sus decisiones de acuerdo con los niveles observados de inflación, por lo cual las políticas de estímulo a la demanda agregada son ineffectivas y el desempleo se sitúa en su "tasa natural". Finalmente, descarta la relevancia de la curva de Phillips en el corto plazo al considerar que las desviaciones frente a la tasa natural de desempleo sólo expresan desajustes transitorios en las expectativas de los agentes causadas por sorpresas inflacionarias. De allí pasa a reafirmar la permanencia de las condiciones de equilibrio y a retornar a la antigua noción de que todo desempleo es voluntario.

Las prescripciones que surgen de estas consideraciones teóricas son fáciles de inferir y

representan un ataque frontal a las políticas intervencionistas: el sistema económico tiene una tendencia a autoestabilizarse; las políticas de manejo de demanda agregada no mejoran el empleo ni la producción y, por el contrario, pueden ocasionar fuerte inestabilidad; el equilibrio fiscal y un crecimiento constante en la cantidad de dinero son las políticas más eficaces. En fin, el mercado debe dejarse funcionar libremente, sin la interferencia del Estado.

Las adaptaciones de la síntesis neoclásica recogieron varios de los planteamientos de la escuela monetarista, pero argumentaron que seguía siendo relevante la adopción de políticas estabilizadoras, ante la amplitud que podrían tener los desajustes y el tiempo requerido para su autocorrección. Pero el asunto era más de fondo que la sola crítica teórica: lo que el monetarismo ponía en cuestión era toda una concepción sobre la orientación y el papel del Estado en la economía y lo que ofrecía era una propuesta alternativa de reforma radical que ganaría audiencia creciente en los gobiernos de los países desarrollados (con el péndulo de poder girando a la derecha), y en las instituciones multilaterales. Todo ello, a su vez, influiría sobre el curso de la política y las decisiones en los países de América Latina⁷. Con todo, desde los años setenta, y con mayor intensidad en los ochenta, en los medios académicos empezó a conformarse una explicación teórica alternativa que se distanciaba tanto de la síntesis neoclásica como del monetarismo, aunque más de la primera que del segundo. Esta vertiente tuvo su punto de partida en los trabajos de Robert E. Lucas y se expandió, difundió y ganó creciente número de adeptos hasta llegar a calificarse como la "revolución de las expectativas racionales" (supongo que para buscar fundar un paradigma alternativo a la revolución keynesiana de varias décadas atrás). En esencia su postura teórica recurría a recuperar los fundamentos microeconómicos de

⁶ Mark Blaug, *The Methodology of Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pág. 222. Blaug agrega que el debate de dos décadas 'debe clasificarse como una de las controversias más irritantes y frustrantes en toda la historia del pensamiento económico, que recuerda con frecuencia lo peor de las discusiones medievales. Una y otra vez se efectúan violentos reclamos polémicos que luego se retiran (...) y se reservan las críticas a las posición extremas de la oposición' (pág.222). Blaug destaca que el debate se convirtió a la poste en una querella sobre lo que realmente dijo Keynes. La literatura es, por supuesto, abundante. Un relato sencillo para no especialistas de los temas básicos de discusión puede consultarse en Luis Angel Rojo, "Sobre el Estado Actual de la Macroconomía", en *Pensamiento Iberoamericano*, No 1, Madrid, Enero-Junio, 1982. Estos artículos me servirán de guía para los comentarios que enseguida formulo.

⁷ El mensaje teórico y práctico fue recogido y codificado posteriormente en un conjunto de iniciativas y propuestas de reformas de política para América Latina bajo el nombre de "Consenso de Washington"; al cual se hará referencia más adelante.

la economía a través del principio (o, el axioma), de las decisiones racionales de los agentes económicos, como sustento de los modelos de equilibrio general⁸.

Bajo este axioma, el "agente representativo" toma sus decisiones de maximización con base en toda la información relevante para la formación de sus expectativas y la anticipación del futuro. Las cantidades y precios de mercado que de allí resultan permiten establecer un sistema de equilibrio general dinámico. De este contexto se extrae una conclusión esencial sobre el alcance de las políticas económicas: en la medida que sus efectos se anticipan, se tornan ineficaces y contraproducentes⁹. Se llega así a unas implicaciones similares a las postuladas por la escuela monetarista en cuanto al papel del Estado, pero al decir de Heilbroner menos "vulnerables analíticamente".

Pero, a diferencia de Friedman, las propuestas de Lucas ni siquiera implicaban la adopción de una "norma" como guía de política económica. Llevaban, en su lugar, a una total pasividad de las políticas ante tres consideraciones teóricas: primera, la existencia misma de las expectativas racionales; segunda, los retardos y rezagos con los que operaban dichas políticas conducían, al final, a resultados azarosos; tercera, en cualquier caso los efectos eran muy difíciles de evaluar y predecir debido a la variabilidad de los parámetros ante cambios en las políticas.

Ciertamente, el debate teórico tuvo y sigue teniendo una gran riqueza de matices y opciones, como en épocas anteriores. La llamada nueva economía keynesiana aceptó la hipótesis de las expectativas racionales pero consideró que las imperfecciones de mercado ante la inflexibilidad de precios y salarios, las fallas de coordinación y las asimetrías de información no garantizan un equilibrio de pleno empleo, recuperando así el concepto de desempleo involuntario (aunque desde

una causalidad que nada tiene que ver con insuficiencias de demanda agregada), y abriendo espacio a la acción del Estado para superar o compensar esas "fallas de mercado". La nueva escuela clásica, por su parte, avanzó su proyecto de investigación alrededor de la naturaleza real de los ciclos a partir de grandes fluctuaciones aleatorias en el cambio tecnológico que inciden sobre los precios relativos, el consumo y la oferta de trabajo. En uno y otro caso se acudió a la construcción de modelos formales, fundamentados en las matemáticas y las técnicas econométricas, considerados por sus proponentes como expresiones del rigor y el carácter cada vez más "maduro" de la actividad científica del economista.

Surgieron también nuevos enfoques orientados a explicar los diversos factores de los cuales depende el crecimiento económico, cobijados bajo el apelativo de teorías del "crecimiento endógeno"¹⁰. Aquí, el progreso técnico deja de ser una variable exógena e inexplicada. Factores como el capital humano, los avances científicos y tecnológicos, el grado de desarrollo del capital institucional de un país y la profundización financiera, serían los responsables de la tasa de crecimiento en el largo plazo. Un tema crítico en esta discusión consiste en que la tasa de crecimiento endógeno no es generalmente óptima, por los efectos externos positivos asociados a la difusión del conocimiento¹¹. En estas condiciones hay campo para la intervención correctora del Estado dirigida a establecer esquemas regulatorios y políticas que mejoren la eficiencia de la actividad privada.

La importancia del financiamiento es explícita en la literatura del crecimiento endógeno: los intermediarios financieros pueden ejercer una influencia determinante sobre la tasa de crecimiento de la economía. A través de la selección de proyectos financieros, inciden en la composición del acervo de capital y en el desarrollo de actividades promotoras de crecimiento y de externalidades positivas¹².

Así mismo, frente a las teorías tradicionales que argumentaban sobre el prerequisito de una alta desigualdad de ingresos para fortalecer el ahorro y

⁸ Con esta opción teórica sé redefine asépticamente, a la manera de una ley natural, el quehacer científico del economista: "Para Lucas, el atributivo distintivo de la economía cifra su fundamento científico en la elección individual racional. Según esto, la obligación del economista es dedicarse a la lógica de sus fundamentos (...) La política y el papel político que desempeña el economista tienen un efecto muy negativo en la macroeconomía". Ver, Robert Heilbroner, y W. Milberg, *La Crisis de Visión en el Pensamiento Económico Moderno*, Madrid, Ediciones Paidós, 1998, pág.81. Lo que sigue se apoya en este refrescante texto.

⁹ Solamente cuando se presentan políticas aleatorias o no sistemáticas se pueden generar errores en las anticipaciones de lo cual surge una explicación de los ciclos: "Esta teoría ofrece así modelos cíclicos de equilibrio que explican las fluctuaciones simultáneas de las magnitudes monetarias, las variables reales y los precios en base a una información imperfecta de los agentes que induce reacciones que después resultan inadecuadas". Rojo, "Sobre el Estado..." pág. 65.

¹⁰ David Romer, "Increasing returns and long-run growth", en *Journal of Political Economy*, No. 94, 1986. Este tema es reseñado en Luis Bernardo Flórez E. y Mauricio Avella, "El Ahorro en Colombia y las Opciones para Futuro", en *Agenda* párrafo Fin del Milenio, Bogotá, Asobancaria, 1998.

¹¹ A. Sehleifer, "Externalidades como motor del crecimiento" en F. Barbosa R. Dornbusch y M. Simonsen, *De la estabilización al crecimiento en América Latina*, Santiago, CINDE, 1992.fg

¹² Joseph E. Stiglitz, "Financial markets and development", en *Oxford Review of Economic Policy*, 1989.

acelerar el crecimiento, los nuevos enfoques han destacado que, por el contrario, la concentración de ingresos es un factor que restringe el ahorro y limita poderosamente la dinámica del crecimiento¹³.

Al margen de la corriente principal, y relegados del protagonismo académico, otros enfoques teóricos (como los representados en las corrientes institucionalistas), continuaron y continúan desarrollándose, con base en posturas metodológicas radicalmente diferentes y con severas críticas al reduccionismo y al exceso de formalismo de aquella. Lo primero, por aprehender sistemas en esencia complejos a partir de un comportamiento dado (racional), del individuo¹⁴. Lo segundo, puesto que el exceso de formalización matemática cambia la relevancia por el rigor, excluye problemas esenciales no susceptibles de los ejercicios de modelación, condiciona la explicación teórica a la validez de la prueba econométrica y modifica el contenido mismo de los conceptos que busca analizar¹⁵.

Para los propósitos de caracterizar la época actual, tras la crisis de la síntesis neoclásica, Heilbroner destaca que no existe un nuevo "centro conceptual capaz de influir dentro y fuera de la profesión económica", en por lo menos tres sentidos: no se dispone de una descripción convincente del fenómeno económico; se carece de una orientación para tratar los problemas económicos al postular que la política es irrelevante; y la teoría se ha encerrado en su lógica interna que privilegia la precisión sobre la verdad y el rigor sobre la importancia.

Faltaría, claro, saber si estos elementos desoladores dominan, como argumenta Heilbroner, el panorama del pensamiento económico y hasta dónde se reflejan en nuestro medio académico y político.

Teoría y Política Económica: el debate en América Latina

En términos sintéticos, el debate teórico-político en América Latina del último medio siglo ha tenido dos protagonistas centrales y por lo menos dos planos diferentes. Los protagonistas han sido, de una parte, los economistas de la síntesis neoclásica, en muy diferentes versiones dentro del amplio espectro de posiciones teóricas que refleja esta corriente¹⁶; y, de la otra, los estructuralistas, identificados por la explicación del sistema económico a partir de las condiciones históricas y estructurales de la región, pero diferenciados por los marcos teóricos que orientan sus análisis.

Los planos de las controversias han sido: uno, la aplicabilidad de las hipótesis y proposiciones neoclásicas al campo del desarrollo, el crecimiento y el comercio internacional de América Latina; el otro, la viabilidad y los determinantes históricos del desarrollo de la región. En ambos casos, los debates vinculan teoría, política económica y concepciones alternativas sobre el Estado.

La importancia de los problemas objeto de análisis se ha modificado, como es apenas obvio, a lo largo de estas décadas.

Entre los años cincuenta y setenta se refirieron a los modelos y estrategias de desarrollo y a su capacidad para enfrentar los bajos niveles de ingreso per cápita, el lento crecimiento económico, el desempleo masivo, la elevada inflación, la alta desigualdad y la extendida pobreza que, en grados diversos, afectaban a todos los países de la región. En las siguientes dos décadas, después de la crisis de la deuda y los años "perdidos para el desarrollo", las preocupaciones se centraron en el corto plazo, en los programas de ajuste y en las propuestas de reformas económicas (apertura económica, liberalización financiera y cambiaria y privatización)¹⁷. En los últimos años, con la creciente globalización y tras el impacto de la crisis de exitosas economías asiáticas, se empieza a despertar un renovado interés por replantear los paradigmas de desarrollo, pero también por estudiar los problemas microeconómicos de eficiencia de los mercados y de las instituciones, desde diversos ángulos teóricos. En cada

¹³ Véanse, por ejemplo, Alberto Alesina, "Economía Política del Crecimiento"; y Nancy Birdsall, y R. Sabot, "La Desigualdad como una Restricción del Crecimiento en América Latina", en Varios Autores, *Crecimiento Económico: Teoría, Instituciones y Experiencia Internacional*, Bogotá, Banco Mundial-Banco de la República, 1994.

¹⁴ "En este sentidoja la economía contemporánea no explica nada. Sólo si los mercados no se contemplan simplemente como máquinas de asignación de recursos, sino como ideas sociales que sirven a una función social, el papel de la estructura organizativa, las innovaciones tecnológicas y las normas culturales y hábitos se integrarán de un modo más adecuado en el análisis económico". Heilbroner, *La crisis de...*, pág.138.

¹⁵ Sobre ésto, véase un debate reciente en "Controversy: Formalism in Economics" en *The Economic Journal*, No. 108, November 1998.

¹⁶ Me he sentido inclinado, como se acostumbra, a agruparlos bajo el calificativo de "ortodoxos", pero hay muchos puntos de ruptura en los análisis, los diagnósticos y las propuestas de política, por lo cual no les haría justicia y el calificativo nada agregaría. De pronto su agrupamiento bajo la denominación de "síntesis neoclásica" tampoco es del todo afortunado. Pero dejo estas reflexiones a mis lectores, pues me interesa más el contenido que el calificativo,

¹⁷ José Antonio Ocampo, "New Economic Thinking in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, February 1990.

una de esas épocas la confrontación teórica en América Latina tiene un reflejo inevitable de la que ha sucedido en el mundo desarrollado, pero con su propia identidad.

A. Las posturas analíticas de los economistas neoclásicos se derivan del tronco común que se presentó en la sección anterior, pero los diagnósticos y las implicaciones de política están mediados por la naturaleza de los problemas claves que han enfrentado estas economías en sus diversas etapas de desarrollo. Lo que quisiera subrayar es que la referencia exclusiva al modelo de equilibrio general competitivo no es suficiente para entender el cuerpo teórico de quienes han escrito sobre los problemas del subdesarrollo; por el contrario, resulta evidente que el medio social en el que actúan, y que buscan explicar, condiciona su tarea científica. En cierto sentido, de eso se trata la "[teoría del desarrollo](#)" en la que se engloban estas contribuciones¹⁸.

Como puede intuirse, entre diversos autores existen amplias divergencias en el diagnóstico de los problemas y en el papel que le asignan al Estado y al mercado en las soluciones. El deficiente e insuficiente funcionamiento de las fuerzas y de los incentivos de mercado coexisten en todos los análisis, pero las explicaciones de su permanencia pueden ser radicalmente distintas. Recurriendo a la analogía de los círculos viciosos, el subdesarrollo puede originarse en una insuficiente acumulación de capital o en un bajo nivel de demanda e ingreso per cápita. Aunque, aparentemente, esa diferenciación no tendría mayor importancia, sí resulta esencial a la hora de definir las políticas de desarrollo, puesto que las causalidades de los círculos viciosos que resulta necesario romper condicionan las prioridades de las políticas.

Con base en la identificación de las restricciones claves surgen propuestas alternativas para superarlas: unas enfatizan la necesidad de programas masivos y coordinados de inversión (apoyados en ahorro interno y externo), para impulsar las economías hacia tasas más altas de crecimiento; otras destacan la existencia de encadenamientos entre distintos sectores, de tal forma que el impulso a sectores con mayores complementariedades y economías externas y de escala,

pueden provocar un círculo virtuoso de desarrollo; otras, con base en los conceptos de división del trabajo, especialización y movilidad de los recursos, le asignan un papel estratégico a sectores con alta demanda potencial, pero cuyo crecimiento ha estado obstaculizado por restricciones institucionales y financieras. En otras propuestas las restricciones al desarrollo se originan en el dualismo entre sectores modernos y atrasados (capitalistas/pre-capitalistas; industriales/agrícolas), y su superación se sustenta en la transferencia de recursos y mano de obra excedentaria desde las actividades atrasadas hacia las modernas.

En el marco de estas posturas se definen, así, orientaciones muy diferentes en referencia al papel prioritario que se asigna a distintas alternativas -la industria o la agricultura, el ahorro o la inversión, las exportaciones o el mercado interno, el crecimiento o a la distribución-, para desencadenar un proceso general y continuo de crecimiento económico. Las respectivas estrategias de desarrollo se formulan, al final, mediante variadas acepciones: gran impulso, desarrollo balanceado, desarrollo desequilibrado, despegue hacia el crecimiento auto sostenido, sectores líderes, romper la trampa de bajo nivel, etc.

El único autor colombiano que tuvo resonancia internacional en estos formulaciones teóricas y de política económica fue el profesor Lauchlin Currie, aunque él siempre expresó su molestia porque lo clasificaran como un "[teórico del desarrollo](#)", argumentando que no era correcto hablar de una economía del desarrollo sino de la aplicación de la teoría económica a los problemas del desarrollo. Desde la publicación de su libro [Desarrollo Económico Acelerado: La necesidad y los medios](#) en 1963, libro que recibió un premio internacional, el profesor Currie cuestionó la aplicabilidad de los conceptos derivados de los enfoques keynesianos y argumentó con profundidad contra los modelos y estrategias de desarrollo que basaban sus diagnósticos en las restricciones de capital y de divisas. Según Currie, se había omitido que en estos países el problema central era la insuficiencia de demanda real, la cual surgía de un desempleo disfrazado masivo, de baja remuneración y

¹⁸ La literatura es amplísima, por lo cual es imposible cubrir todos sus contenidos en un breve espacio. Una compilación que incluye varias de las contribuciones de los autores de "la teoría económica del desarrollo" se encuentra en A.N. Agarwala y S. P. Singh (Eds.), *The Economics of Underdevelopment*, New York, Oxford University Press, 1963. Cabe destacar a autores como Ragnar Nurkse, Paul Rosenstein Rodan, Arthur Lewis, Albert Hirschman.

baja productividad, concentrado en la agricultura tradicional. Este desempleo nada tenía que ver con el desempleo de tipo keynesiano (inclusive, según Currie, la demanda keynesiana podía ser excesiva, como lo mostraba la inflación crónica de estos países).

En los siguientes treinta años Currie siguió trabajando en la elaboración de sus conceptos y diagnósticos hasta presentar una teoría coherente y completa del crecimiento¹⁹. La explicación que ofreció su teoría tiene que ver con el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado -o de la demanda real en el sentido de Say, un concepto que no ha sido totalmente entendido por sus críticos- y sus efectos recíprocos sobre la creación y aprovechamiento de economías internas y externas, la adopción de tecnologías más productivas y más rentables, la especialización y el cambio en la proporción de uso de los factores, elementos que en su conjunto generan nuevos aumentos de demanda real en una tendencia dinámica y acumulativa. La operación de estas fuerzas procede a través del funcionamiento del sistema de precios, de la movilidad de recursos y de la competencia, pero puede ser restringida por factores exógenos, entre ellos por shocks externos o por políticas económicas inadecuadas. El logro de una tasa de crecimiento alta y continua es así -según una afortunada analogía de Currie-, el resultado neto de dos fuerzas que se contraponen en un campo de batalla: de una parte, la tendencia inherente del sistema al crecimiento; de la otra, los choques contra esa tendencia (exógenos o de política), y los bloqueos al funcionamiento más eficiente del mercado.

La tendencia misma puede estar debilitada por largos períodos, de tal forma que la tasa de crecimiento per-cápita del producto sea muy baja. De un lado, por la concentración de la fuerza de trabajo en actividades que generan bajas remuneraciones y escaso poder de compra, reproduciendo, con ello, un círculo vicioso de pobreza y lento crecimiento. De otro, por la presencia de elevadas tasas de crecimiento de la población -asociadas con la prevalecía misma de la pobreza-, y que conducen a mantener deprimidos los salarios, a obstruir la adopción de tecnologías más productivas y a diluir el crecimiento

del producto entre un mayor número de gente sin mejorar su calidad de vida.

Frente a ello, no sólo es posible sino necesario acelerar la tasa de crecimiento de la economía operando sobre sectores con alta demanda latente, la cual no se ha hecho real debido a restricciones institucionales o de otro tipo, los famosos "sectores líderes" de Currie. Su propuesta se convierte, entonces, en una estrategia de intervención del Estado para desbloquear la operación de las fuerzas de mercado.

Con esta concepción, Currie criticó por igual los modelos neoclásicos de crecimiento más tradicionales, en los cuales las funciones de producción eran de rendimientos constantes a escala y el progreso técnico era exógeno; y las teorías más recientes de crecimiento endógeno para las cuales el crecimiento era el resultado de las inversiones en investigación y en capital físico y humano, que generan externalidades y economías de escala. Aunque la incorporación de estos factores constituía un avance al especificar los componentes de la función de producción, las teorías endógenas seguían amarradas a la vieja concepción de que el crecimiento dependía de un incremento previo en alguno o algunos de dichos componentes. Por el contrario, las economías externas y de escala, el grado de especialización, el cambio tecnológico y la combinación y remuneración relativa de los factores productivos dependían del tamaño y la tasa de crecimiento del mercado.

Una de las implicaciones notables de este aporte teórico de Currie fue su planteamiento de una teoría de la distribución de ingresos, que constituía a la vez una crítica a la irrelevancia teórica y al irrealismo empírico de la teoría neoclásica basada en la productividad marginal de los factores. Estas contribuciones fueron, sin embargo, pasadas por alto en los temas centrales del debate académico.

Paul Krugman ha destacado recientemente dos razones por las cuales la economía académica predominante omitió el análisis y la consideración de tesis como las de Currie, y las de los teóricos del desarrollo como Hirschman: primera, por no haber sido expresadas con rigor técnico en el sentido en que lo entiende dicha economía, es decir, mediante modelos formales y matemáticos "que se volvieron el único lenguaje de discurso del análisis económico" a partir de los años setenta; segunda, sólo cuando técnicamente se pudieron modelar conceptos como los de economías externas y rendimientos crecientes -que son esenciales para el análisis económico del desarrollo-, se empezó a reconocer su relevancia

¹⁹ Los escritos de Currie son muy abundantes y fueron publicados en diversas revistas internacionales de renombre. En la revista Cuadernos de Economía Universidad Nacional, No. 18-19, Bogotá, 1993, se recopilan algunas de sus más importantes contribuciones a la teoría y la política económica. Una "guía" integral a su vida y obra se encuentra en Roger Sandilands, Vida y Política Económica de Lauchlin Currie, Bogotá, Legis Editores, 1990.

general para la teoría y su importancia para la política económica (como lo han mostrado las teorías del crecimiento endógeno)²⁰. La pregunta que se hace Krugman, y que queda sin responder, es cuánto hubiera podido modificarse la perspectiva del análisis económico y el diseño de las políticas de no haberse dado esos dos obstáculos metodológicos.

B. La concepción más radicalmente vinculada a las proposiciones de Keynes, por su parte, expuso otras posibilidades para el análisis del subdesarrollo. Así, Joan Robinson destacó el contexto social y político en el cual se generaban los problemas de inversión, ahorro, desempleo y distribución de ingreso, interpretándolos a la luz de las aportaciones de Kalecki -otro de los grandes economistas del siglo-, y de la modernización de los esquemas clásicos de acumulación de capital.

En esta perspectiva, el desarrollo tenía que ver más con la composición del producto que con su crecimiento y con la estructura de la demanda agregada, en particular con los patrones de inversión y las formas de propiedad agrícola. El aumento de la tasa de acumulación requería incrementar la producción de bienes salario y restringir la demanda de bienes de consumo de los capitalistas. En el caso de la agricultura, era necesario modificar el patrón de propiedad como condición para mejorar su productividad, aumentar la producción de alimentos y elevar los niveles de ingreso de la población más pobre²¹.

C. En el campo del estructuralismo, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, trabajó con varios de los elementos analíticos keynesianos (y de los clásicos), adecuándolos al contexto histórico específico de la región: las circunstancias históricas de evolución de los países subdesarrollados hacían inaplicables los esquemas teóricos propuestos en las economías desarrolladas. Su visión política y su análisis económico -promulgados desde fines de los cuarenta-,

le dieron base conceptual a las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones que las principales economías de la región ya habían puesto en marcha. La CEPAL fundó su problemática inicial en la crítica a las teorías neoclásicas del comercio internacional mediante el examen del curso de las relaciones económicas internacionales, el cual había generado una división internacional del trabajo que conducía al deterioro de los términos de intercambio para los países subdesarrollados (la periferia), y limitaba sus tasas de inversión al restringir su capacidad de importaciones. En consecuencia, la industrialización, mediante el diseño de una política deliberada de protección e impulso, se constituía en la alternativa necesaria para lograr el desarrollo y enfrentar esas relaciones externas desfavorables.

La otra crítica importante a los planteamientos neoclásicos tuvo que ver con la interpretación de los fenómenos inflacionarios de la región. Para la CEPAL, su explicación básica había que encontrarla en las restricciones estructurales de las economías: en el sector externo, puesto que los términos de intercambio desfavorables y las políticas de devaluación generaban altos efectos sobre los precios de los bienes importados, que se transmitían a toda la economía debido al alto componente importado de la producción interna; y en la agricultura, dado que la estructura de propiedad y tenencia de la tierra llevaba a una baja productividad y a una alta inelasticidad en la oferta de alimentos. En este contexto, las políticas monetarias y fiscales sólo jugaban un papel como "mecanismos propagadores" de la inflación, que podían ser más intensos a medida que la inflación desencadenara una pugna por la redistribución de los ingresos entre los diversos grupos sociales.

El análisis cepalino constituyó, así, una crítica triple a los supuestos fundamentales del esquema neoclásico de mercado: a su problemática, que dejaba por fuera las

²⁰ Paul Krugman, "The Fall and Rise of Development Economics" en Rodwin and Schon (Eds.,), Rethinking the Development Experience, 1994. Krugman argumenta que es inevitable y necesario para el análisis económico basarse en modelos, aunque el costo de ese mayor conocimiento sea una mayor ignorancia de aspectos esenciales de la realidad, como en el caso anterior.

²¹ Joan Robinson, *Aspects of development and underdevelopment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. Otros autores keynesianos trabajaron desde la perspectiva de los modelos de crecimiento para establecer las condiciones en las cuales el producto podía crecer continuamente con base en incrementos en el ahorro y la inversión, dada una relación constante entre el capital y el producto; en particular, el popular modelo "Harrod-Domar", que tuvo amplia influencia en las técnicas "cepalinas" de programación económica en la región.

preguntas pertinentes para el estudio del subdesarrollo; a sus conceptos, que estaban vacíos de contenido histórico e imposibilitados para comprender el capitalismo periférico, al excluir categorías esenciales para el análisis como la del excedente; y a sus predicciones teóricas que habían quedado invalidadas por los hechos²².

Las restricciones y desequilibrios generados por los modelos de sustitución de importaciones produjeron variadas reacciones en distintos frentes teóricos y de política económica.

Para la CEPAL se desvanecía el sueño de la modernización, pues las formas asumidas por la sustitución de importaciones habían generado nuevos desequilibrios de balanza de pagos, elevados ritmos de inflación (e hiperinflaciones), alta concentración de ingresos, patrones de heterogeneidad tecnológica y marginalidad social. Celso Furtado, uno de los abanderados de las tesis cepalinas, empezaba a enfatizar que era un "mito" pretender seguir la ruta de desarrollo económico de los países industrializados, con los patrones de consumismo y despilfarro de recursos a que daban lugar (si bien, las clases dominantes de América Latina hacían caso omiso de esas advertencias)²³. Tal vez a la industrialización se le había pedido más de lo que podía ofrecer, como decía Hirschman: "Se esperaba que la industrialización cambiase el orden social y todo lo que hizo fue suministrar manufacturas"²⁴. Esta opinión, un tanto extrema, refleja de todas maneras el ambiente pesimista que sobrevino tras la primera euforia cepalina.

Sobre esas bases se desarrolló la crítica efectuada por los enfoques de la dependencia, varios de cuyos autores habían trabajado bajo el alero cepalino: mostrando las limitaciones de las interpretaciones existentes -las de la CEPAL y la marxista tradicional-, y señalando que el proceso de industrialización sólo era una nueva fase de la dependencia estructural en las economías latinoamericanas, que nada tenía que ver con los ideales de independencia económica, igualdad y

democracia²⁵. Para los teóricos de la dependencia, la historia y las estructuras de las economías subdesarrolladas no eran ni tendían a ser una repetición de las de los países del centro. Desarrollo y subdesarrollo eran dos caras del proceso de expansión del capitalismo a escala mundial, que había consolidado unos patrones de división internacional del trabajo dominados por las corporaciones multinacionales y cuyo producto era la conformación de unas relaciones asimétricas de dominación/dependencia. Esas relaciones eran cambiantes históricamente y conducían internamente a un sistema de dominación política y explotación económica y externamente a la transferencia de excedentes de los países dependientes a los dominantes. Concluían, así, que la acumulación en situaciones de dependencia era la que generaba las restricciones estructurales en la balanza de pagos, el empleo, la tecnología y la concentración de ingresos²⁶.

Según estos enfoques, los planteamientos cepalinos iniciales al omitir el estudio de las leyes del capitalismo dependiente habían interpretado erróneamente como desarrollo lo que era una profundización de la dependencia. Ello quedaba comprobado al comparar las expectativas teóricas que se había forjado la CEPAL del proceso de industrialización, y su complemento con una estrategia exportadora, con sus resultados: la industria en crisis era realmente la expresión de un capitalismo en crisis.

Desde décadas atrás, un escritor colombiano, el profesor Antonio García, había producido contribuciones significativas al análisis teórico e histórico de las economías latinoamericanas desde una perspectiva metodológica similar a la de los enfoques de la dependencia. Con una amplia riqueza conceptual y un detallado conocimiento de estos países expuso cómo se conformaban las estructuras de dominación y dependencia que generaban un atraso estructural, vinculado a los procesos de internacionalización de las economías liderados por las empresas transnacionales. La concentración, el predominio de los monopolios y la marginalidad social constituyán rasgos característicos de estos países, en el marco de un capitalismo monopolista

²² Raúl Prebisch, "Las Teorías Neoclásicas del Liberalismo Económico", [en Revista de la CEPAL, Santiago, Abril 1979. Un escrutinio de los orígenes y aportes teóricos de la CEPAL se puede consultar en F.H. Cardoso, "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo" en Revista de la CEPAL, Santiago, Segundo Semestre de 1977. Un estudio integral del estructuralismo cepalino encuentra en Octavio Rodríguez, *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores, 1980.]

²³ Celso Furtado, *El Desarrollo Económico: Un Mito*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

²⁴ Albert Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization", en A Bias for Hope, New Haven, Yale University Press, 1971, p.123.

²⁵ Theotonio Dos Santos, "La crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina" Santiago, 1969.

²⁶ La literatura sobre estos temas es muy amplia. Véase por ejemplo Fernando H. Cardoso, "Notas sobre el estado actual de los estudios sobre dependencia" en José Serra, *Desarrollo latinoamericano: Ensayos críticos*, México, F.C.E., 1974.

de Estado basado en régímenes autoritarios y populistas²⁷. Sin embargo, los aportes de (Sarcia fueron poco comentados y discutidos en el curso de los debates de la región.

Las tesis de la dependencia se vieron sometidas, a su turno, a una intensa crítica. Primero, se indicó que el concepto de dependencia era defectuoso para definir un capitalismo sui géneris puesto que en todos los países se encontraban grados distintos de dependencia (tecnológica, comercial, financiera). Segundo, se mostró que más que dependencia lo que había era un proceso de desarrollo capitalista -con todo y sus contradicciones-Tercero, las experiencias de cada país eran muy variadas, así que lo valioso era estudiar esas situaciones concretas para las cuales el enfoque de la dependencia no ofrecía muchas pistas. Finalmente, se contra argumentó que sólo a riesgo de ir en contravía de los hechos se podría postular que los salarios reales en estos países no aumentarían, o que los obreros no podrían consumir bienes modernos o que toda política económica sería de sobre explotación²⁸.

Los hechos de los años setenta y ochenta fueron contundentes para los diversos enfoques y en medio de una situación de crisis -que abarcó países desarrollados y subdesarrollados-, marcaron el regreso de las tesis neoclásicas en sus versiones monetaristas y de liberación y apertura de los mercados, en particular las que llegaron a popularizarse como las teorías y políticas de los "Chicago boys". Al igual que en el debate que se estaba dando en los países desarrollados, se consideró que las políticas intervencionistas en lugar de resolver los problemas de inflación y desempleo los habían agudizado y que el exceso de regulaciones y de participación del Estado había impedido el funcionamiento eficiente de los mercados. El debate, sin embargo, fue también ideológico y político en cuanto remitía a la concepción del Estado y, en varias economías de la región, al contexto antidemocrático y de supresión de las libertades públicas en que se inscribían las reformas económicas.

En todo caso, las teorías estructuralistas habían perdido gran parte de su vitalidad y de la relativa influencia que habían logrado en medios académicos o

en algunas instancias de decisión de política económica. Más adelante la CEPAL, después de haber perdido la ilusión del estado reformador, intentaría reformular sus planteamientos teóricos y de política para interpretar el nuevo curso de desarrollo de las economías latinoamericanas, sus restricciones y sus opciones, pero su impacto sería marginal²⁹.

D. Con la crisis de la deuda en América Latina, las mismas discusiones sobre estrategias y modelos de desarrollo quedarían relegadas ante el predominio de los programas de ajuste macroeconómico acordados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En estos programas se hacía énfasis en la recuperación de los equilibrios fiscales y de balanza de pagos, en la liberación comercial y financiera y en las desregulaciones estatales, como requisitos necesarios para restablecer el crecimiento económico y reducir drásticamente las altas tasas de inflación³⁰.

El conjunto de estas ideas y propuestas -que tendrían influencia decisiva en toda América Latina- se recogió como un cuerpo de posiciones teóricas y políticas y de reformas estructurales que Williamson denominó el "Consenso de Washington"³¹. Según dicho autor, el Consenso involucra a los políticos, las agencias gubernamentales y los tecnócratas del gobierno de Estados Unidos, a los funcionarios de las entidades multilaterales y a las universidades y centros de think tank. Como se aprecia, el enorme poder político y financiero de sus integrantes ha sido la base de la extendida influencia de sus recomendaciones.

Las tres proposiciones esenciales que sustentan el Consenso -políticas macroeconómicas prudentes, orientación de las economías hacia fuera y capitalismo de libre mercado-, se basan en la teoría económica predominante y hacen caso omiso de las contribuciones de los autores que trabajaron en la

²⁷Véanse, por ejemplo, sus libros *Atraso y Dependencia en América Latina: Hacia una Teoría Latinoamericana del Desarrollo*, Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1972; y *Reforma Agraria y Desarrollo Capitalista en América Latina*, Bogotá, CID, Universidad Nacional, 1986.

²⁸Véanse, por ejemplo: Sanjaya Lall, "Is Dependence a useful concept in analysing underdevelopment?", en *World Development*, Vol. 3, No. 11-12, 1975; y Jorge Castañeda y E. Hett, *El Economismo Dependientista*, México, Siglo XXI Eds., 1978.

²⁹Véase, CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1990. Una revisión reciente y exhaustiva de la historia de las ideas económicas en América Latina, su desarrollo y su crisis, se puede consultar en: Joseph L Love, "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930" en Leslie Bethell (ed.), *Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. En este examen detallado, y con una amplísima bibliografía, no se menciona a Colombia y de los autores colombianos sólo se hace referencia en una nota a pie de página a Salomón Kalmanovitz por su trabajo sobre dependencia 'desde un marco de economía marxista formal' (pág.261).

³⁰Véase una animada discusión de estas políticas desde el ángulo estructuralista en "El Retorno de la Ortodoxia", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1, Madrid, Enero-Junio, 1982.

³¹Véanse las contribuciones de diversos autores al libro de John Williamson (Ed), *Latin American Adjustment How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

teoría del desarrollo³². No es difícil identificar que dichas proposiciones asignan la explicación de la crisis de América Latina al exceso de intervencionismo y protecciónismo y a las políticas "populistas" que provocaron amplios desequilibrios macroeconómicos.

La solución a las crisis involucra, entonces, dos acciones claves: primera, la adopción de programas de estabilización económica en las áreas fiscal (a través de reformas tributarias, eliminación de subsidios y concentración del gasto público en salud y educación), cambiaria (tasas de cambio competitivas y de mercado) y financiera (tasas de interés positivas y de mercado); segunda, la puesta en marcha de reformas dirigidas a reducir el tamaño del Estado y afianzar el funcionamiento más libre del mercado, tales como la apertura comercial, el estímulo a la inversión extranjera, la privatización de actividades públicas, la desregulación de las economías y la garantía de los derechos de propiedad.

Estas diversas acciones -cuya prioridad, secuencia e impactos ha generado amplias controversias- han constituido el núcleo de las políticas adoptadas en todos los países de América Latina desde los años ochenta.

Ideas, teorías y políticas en Colombia

En Colombia, los debates económicos siguieron, con menor intensidad, las tendencias antes expuestas para el mundo desarrollado y para América Latina. Los temas de controversia han tenido que ver, como en otras partes, con las hipótesis y proposiciones neoclásicas e involucran concepciones divergentes sobre el Estado y sus políticas. Hasta los años setenta se refirieron a los modelos y estrategias de desarrollo; a partir de entonces se han centrado más en el corto plazo, en los programas de ajuste y en las reformas adelantadas en materia de apertura económica, liberalización financiera y cambiaria y privatización³³.

En cada una de esas épocas la confrontación reflejó la que se presentó en los países desarrollados y en América Latina, pero con perfiles propios. La hibernación

ideológica producto del Frente Nacional y la relativa autonomía de la tecnocracia a que dio lugar produjeron un entorno más consensual dentro del establecimiento -más con diferencias de grado que de fondo-, y dieron vía libre a un sistema institucional para el manejo de la política económica, caracterizado por el gradualismo, el pragmatismo y una alta estabilidad. Los términos básicos del acuerdo económico pueden resumirse en: estabilidad en la tasa de cambio, aceptación de una inflación moderada y déficit también moderados en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales. Estos temas llegaron a ser casi paradigmáticos para los autores internacionales que han reflexionado sobre la historia contemporánea de Colombia: estable en sus fundamentos económicos y excluyente y violenta en sus procesos políticos.

El contexto político

Entre los autores que han escrito sobre el sistema político de la segunda mitad del siglo hay un alto grado de consenso sobre el impacto ocasionado por el Frente Nacional pactado en 1958 entre las dos agrupaciones políticas que han dominado el escenario nacional. Buscando clausurar un largo período de confrontación violenta, el Frente Nacional "desideologizó" las posiciones partidistas y definió un sistema de alternación del poder y de paridad de la burocracia y de la representación política entre las dos colectividades. Una vez concluido formalmente en 1974, sus esquemas siguieron extendiéndose hasta los ochenta, mediante la representación adecuada y equitativa del partido perdedor en los altos cargos estatales.

Entendido más como un régimen de consolidación del poder de las élites económicas que como un proyecto de desarrollo económico y social, no cabía esperar reformas esenciales -por ejemplo, en la redistribución de la propiedad o de los ingresos—, ni una reconformación de la actividad del Estado en el campo económico. En su lugar, se tenían como prioridades las de acelerar el crecimiento en un contexto de estabilidad, así como

³² Véase el artículo de John Williamson, "What Washington means by Policy Reform" en el libro anteriormente citado.

³³ Con su acostumbrada capacidad de síntesis, Miguel Urrutia -uno de los protagonistas de estas épocas-, indica tres grandes períodos para los temas dominantes en la segunda mitad de este siglo los años sesenta, el apogeo del estructuralismo; los setenta y ochenta, los desequilibrios macroeconómicos y sus impactos sobre el crecimiento y la distribución de ingresos; y los noventa, el papel del Estado y la privatización. Véase, "Políticas Económicas e Instituciones", en *Borradores Semanales de Economía*, No. 52, Bogotá, Banco de la República, 1996.

realizar políticas sociales y de servicios públicos que llegaran a los más pobres y adelantar acuerdos políticos de repartición regional del presupuesto como "paliativos para calmar y controlar a los grupos de más bajos ingresos"³⁴.

Se conformó, entonces, un sistema que en su aspecto político privilegiaba las relaciones de clientelismo como instrumentos del ejercicio político mediante el acceso a los recursos presupuestales y que implicó que los líderes políticos, y en particular los que desde el nivel regional mantenían las maquinarias políticas y electorales, centraran su interés en la distribución de las asignaciones presupuestales. En su aspecto económico, el sistema derivó hacia una alta autonomía en las decisiones de política macroeconómica, que se empezaron a considerar y, posteriormente, a consolidar como campo específico de un ejercicio tecnocrata no relacionado directamente con las presiones de las fuerzas políticas. Evidentemente, su fortaleza dependería de la creciente incorporación de una tecnocracia cada vez mejor capacitada para realizar las tareas, imbuida de un propósito "racionalizador" de las actividades del Estado y bastante independiente de compromisos partidistas o de posturas ideológicas radicales. El propio hecho de que se careciera de una clara diferenciación ideológica en los programas económicos de las corrientes políticas dominantes interactuó con esta especie de consenso tecnocrático.

En su dimensión de relación con los grupos empresariales, las agencias de decisión económica operarían a través de un complejo esquema de subsidios y de programas específicos de apoyo crediticio y presupuestal, con cambiantes prioridades sectoriales a lo largo del tiempo, pero en un contexto de relativa estabilidad en los parámetros macroeconómicos³⁵. Estas interrelaciones, a su vez, se verían alimentadas y reforzadas por la fluida movilidad de la alta tecnocracia entre los sectores público y privado.

El sistema político del Frente Nacional contribuyó por lo tanto a "despolitizar la estructura gubernamental (y a) materializar la modernización

política bajo la forma de un Estado más tecnocrático"³⁶. Con todo, cabría anotar que éste ha sido un fenómeno más selectivo que general; en efecto, diversos institutos y entidades públicas, sea por las funciones que cumplen o por su accionar regional más directo, se han considerado integrantes de los acuerdos de repartición clientelista -lo que algunos han denominado como feudos políticos-, con la inevitable falta de coordinación y coherencia en la ejecución de las políticas públicas.

Una de las implicaciones de este contexto político fue el relacionamiento especial que se produjo entre la "élite tecnocrática" -el equipo económico, como se le denominó después- y las entidades multilaterales internacionales, según el detallado examen que hace Cepeda en el estudio antes citado. Mediante diversos mecanismos, dichas entidades han influido sobre los procesos de decisión por cuatro razones principales: primera, un amplio número de técnicos nacionales muy preparados (especialmente economistas e ingenieros), han trabajado alternativamente en cargos en Colombia y en esas entidades; segunda, a través de la conformación de Grupos de Consulta y de Misiones Técnicas se han acordado las bases de las políticas económicas y del financiamiento externo y los proyectos de inversión; tercera, las entidades multilaterales han jugado un papel activo para la creación de institutos públicos especializados, más autónomos y técnicos (74 establecimientos creados entre 1954 y 1974), hacia los cuales se ha producido la canalización preferencial de los préstamos y las asesorías técnicas y sobre los que ha podido ejercerse una mayor supervisión; cuarta, sobre esas bases se ha definido buena parte de las prioridades de endeudamiento externo y de inversión pública, lo que ha reforzado las calidades técnicas internas y las posibilidades de evaluación costo/beneficio de los créditos externos. Cepeda señala que con esos criterios se otorgaron más préstamos a los sectores de transporte, energía e industria y se justificaron menos los dirigidos a la agricultura o la justicia.

En suma, "el Frente Nacional removió muchos temas básicos de la política de desarrollo de su exposición directa al debate político, (...) se incrementaron las probabilidades de que los asuntos de la estrategia económica pudieran definirse como técnicos y se resolvieran en ese campo. (...) Al nivel individual, las

³⁴R. Albert Berry, "The National Front and Colombia's Economic Development", en *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, Transaction Books, 1980, p. 292. Véase también Francisco Leal Buitrago, *Estado y Política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1984.

³⁵Miguel Urrutia, "On the Absence of Economic Populism in Colombia", en Rudiger Dornbusch and S. Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

³⁶Fernando Cepeda Ulloa and C. Mitchell, "The Trend Towards Technocracy: The World Bank and the International Labor Organization: Colombian Politics", en *Politics of Compromise....*, pág.237.

calificaciones técnicas se volvieron requisito principal de acceso para influir sobre el diseño de la política"; con ello, la tecnocracia ganó más autonomía política y, al final, "para la definición de la política pública la iniciativa política popular se volvió menos y menos relevante"³⁷.

Los años posteriores al Frente Nacional, hasta 1990, no parecen haber modificado en lo fundamental este esquema y las políticas económicas mantuvieron una alta dosis de continuidad, sin rupturas abruptas, con un énfasis variable en la combinación de políticas "ortodoxas" de estabilización y, claro, con las identidades propias de cada gobierno en materia de diagnósticos y de estrategias de desarrollo. Al lado de esta relativa estabilidad macroeconómica, sin embargo, fue creciendo la debilidad del Estado para resolver los conflictos sociales y enfrentar las violencias provenientes de la guerrilla, el narcotráfico y la delincuencia común amparadas en un sistema de justicia poco eficaz³⁸.

El Sistema Institucional de Decisiones

El sistema institucional y regulatorio desarrollado para las decisiones económicas ha respondido al marco de acuerdos políticos que se acaba de mencionar. En materia de principios generales se ha privilegiado durante gran parte de este largo período la operación de un esquema de economía mixta orientado al crecimiento y la estabilidad; aunque cada gobierno ha elaborado sus propios planes de desarrollo de "largo plazo" -que son discutidos intensamente-, el núcleo central de las decisiones ha tenido que ver con las condiciones de las coyunturas y las políticas macroeconómicas³⁹. En particular, los ciclos de auge y crisis cafetera y los arreglos institucionales alrededor de este sector han sido determinantes principales de dichas políticas.

No obstante, pueden determinarse dos períodos de muy diferente visión en las concepciones sobre el Estado

y las restricciones al desarrollo nacional, en el papel de las instituciones económicas y en el alcance de las regulaciones adoptadas.

El primero, que se prolongó hasta comienzos de los años setenta fue, por decirlo así, más marcadamente cepalino en cuanto se dio prioridad a las políticas para apoyar la industrialización por sustitución de importaciones, aunque complementadas con estímulos tempranos a la diversificación de exportaciones. Los sistemas regulatorios incluyeron un variado número de controles, subsidios, créditos dirigidos y regímenes arancelarios proteccionistas. Las instituciones de planeación y los planes de desarrollo elaborados orientaron esa estrategia y la aplicación de las regulaciones y políticas correspondió al número creciente de entidades públicas creadas en estos años. Las instituciones de regulación monetaria combinaron los objetivos de estabilidad de precios y de estímulo al desarrollo productivo, mediante la creación de cupos de fomento, créditos selectivos y subsidios inflacionarios a los sectores público y privado. De igual modo, como en otros países, las restricciones de divisas y las necesidades de financiamiento externo condicionaron las decisiones y llevaron a la alta influencia, que se ha indicado, de las entidades multilaterales en los procesos económicos internos.

El segundo período, que se desenvuelve desde los setenta, se sustenta en una crítica a los esquemas anteriores y a sus resultados y en la concepción más neoliberal del desarrollo de mercados libres, expresada en la disminución de las regulaciones estatales, de los controles y subsidios, de los niveles proteccionistas de los aranceles. Las pautas de planeación se orientan más hacia el corto plazo, con énfasis en la evaluación de proyectos de inversión y su financiamiento externo -la "planeación de proyectos", como la denomina Urrutia- y en los programas de ajuste macroeconómico. Las autoridades monetarias buscan dar prioridad a las regulaciones estrictamente monetarias y a sus efectos sobre la inflación⁴⁰. En su conjunto, se observa un desmonte paulatino y gradual de las instituciones y regulaciones de la época precedente, que se acelera notablemente a partir de los años noventa.

³⁷ Ibid,pags.245 y 253.

³⁸ Francisco Leal Buitrago, "Antecedentes y Contexto Político de los Años Noventa: Tesis y Esquema de Interpretación" en *¿Hacia dónde va el Salto Social?*, Bogotá, FESCOL, 1995.

³⁹ Véase un examen detallado de estos temas en Miguel Urrutia, "The Changing Nature of Economic Planning in Colombia", en *Development Planning in Mixed Economies*, The United Nations University, 1988. Urrutia destaca que "ambos partidos apoyan la economía mixta y la intervención del Estado en la economía, pero han sido renuentes a establecer empresas estatales fuera del llamado sector de servicios públicos y del sector de explotación de recursos naturales" (pág. 156). Sin embargo, la década actual ha marcado un viraje sustancial en esa concepción hacia una intensa reducción en el alcance de la intervención del Estado, inclusive en esos sectores.

⁴⁰ En su análisis de las instituciones y regulaciones monetarias, Lorente reseña dos grandes períodos en Colombia: entre 1951 y 1971, el período keynesiano; y a partir de 1974, una visión clásica del manejo monetario. Véase Luis Lorente, "Políticas Monetarias e Inflación: Colombia 1951-1989", *Cuadernos de Economía*, No. 15, Bogotá, Universidad Nacional, 1991.

Como se ha mencionado, las crisis y auges de corto plazo llevaron en ambas épocas a la aplicación de políticas de estabilización cuyos instrumentos y objetivos (mayores o menores controles y regulaciones), no necesariamente guardaban consistencia con las teorías y visiones del modelo de desarrollo predominante en cada época. Este ha sido, paradójicamente, el núcleo de la continuidad y el pragmatismo y de la mayor estabilidad en las principales variables de la economía, que muchos analistas externos han ponderado repetidamente.

Para su permanencia resultaron claves dos instituciones pragmáticas y flexibles: el régimen cambiario adoptado desde 1967, después de varios años de inestabilidad e intensos desajustes, y el papel que han tenido la economía y las instituciones cafeteras.

En efecto, el amplio consenso alrededor del régimen cambiario vigente entre 1967 y 1991 y de las regulaciones y controles en los cuales descansaba, fue fuente esencial de la mayor estabilidad económica del país frente a otros de América Latina. Podía haber diferencias de matices, pero se valoraba su flexibilidad para el manejo de situaciones de escasez o de abundancia de divisas y para la adopción de políticas gradualistas⁴¹. Era un sistema tan flexible que ante coyunturas de alta apreciación de la tasa de cambio o de excesivas devaluaciones permitía la adopción de instrumentos variados tendientes a sus correcciones y a retornar a un sendero de tasas de cambio reales estables.

En cuanto a las instituciones y regulaciones cafeteras, dada la influencia política, social y económica del sector cafetero en la vida nacional, resulta evidente su significación para el manejo de la política

macroeconómica y para garantizar un marco de desenvolvimiento estable de la economía. Por ello, la dirigencia cafetera ha tenido una importante representación en el escenario político y a través de su gremio, la Federación Nacional de Cafeteros, ha sido un destacado actor para la concertación de políticas en organismos como el Comité Nacional de Cafeteros o en altas instancias de decisión económica como el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES⁴².

La Tecnocracia y las bases de sus decisiones

El sistema político del Frente Nacional y las instituciones de decisión y regulación económica abrieron un amplio espacio de autonomía, maniobra y control a la tecnocracia -los equipos económicos. Ese espacio se reforzó considerablemente a partir del gobierno de Lleras Restrepo, en 1966, con su visión sobre la importancia de la planeación, con su política de fortalecimiento del Departamento Nacional de Planeación y con la creación de entidades públicas técnicas y especializadas. Pero sólo pudo ser utilizado con intensidad cuando se empezaron a incorporar grupos cada vez más numerosos de economistas (e ingenieros), con estudios de especialización en el exterior, especialmente en Estados Unidos⁴³.

Es cierto que algunos economistas habían participado con anterioridad en las tareas de diseño y ejecución de las políticas, pero la concepción y organización de las instituciones económicas provino, ante todo, de los aportes de misiones y técnicos extranjeros, en particular en áreas como las de planeación, técnicas de programación, regulación tributaria, monetaria y cambiaria. Estas Misiones y Comisiones se han constituido en instrumentos preferidos para el diagnóstico y la propuesta de reformas económicas de amplio alcance y sólo con posterioridad empezó a primar la participación de los técnicos colombianos⁴⁴. El lento proceso de avance en la

⁴¹ Véase el interesante y sugestivo estudio de Juan Carlos Jaramillo, Roberto Steiner y Natalia Salazar sobre las bases políticas e institucionales del manejo cambiario, 'The Political Economy of Exchange Rate Policy in Colombia', Bogotá, FEDESARROLLO, 1999. Entre otras cosas, allí argumentan sobre las condiciones que permitieron mantener la estabilidad del régimen cambiario durante tanto tiempo, en particular mediante la aplicación de políticas compensatorias para sectores afectados en otra coyuntura por la búsqueda de dicha estabilidad.

⁴² Uno de los economistas que ha dedicado largo tiempo a reflexionar con profundidad sobre los temas de economía, instituciones y política cafetera ha sido Roberto Junguito. Véase, por ejemplo, su más reciente obra en colaboración con Diego Pizano, *Instituciones e Instrumentos de la Política Cafetera en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, 1997.

⁴³ Miguel Urrutia, "The Changing Nature...", pág. 170.

⁴⁴ Un estudio detallado y muy crítico del papel que han tenido los asesores en Colombia, y que despertó amplia controversia, se encuentra en Lauchlin Currie, *Evaluación de la Asesoría Económica a los Países en Desarrollo: El Caso Colombiano*, Bogotá, CEREC, 1984.

formación económica en el país está en la base de las anteriores consideraciones. De hecho, los años cincuenta habían dejado un incipiente legado en la formación académica del economista y hasta mediados de los sesenta seguía presentándose un amplio debate sobre la orientación que debía tener la profesión en nuestro medio, que en muchas universidades era una especie de combinación entre economistas, abogados, administradores y contadores. Una información recolectada para el Primer Congreso de Economistas de la Universidad Nacional de 1966 mostraba que de los 1400 egresados de Economía de las diferentes universidades, hasta 1963, apenas se había graduado una tercera parte.

Solamente desde la segunda mitad de los sesenta y durante los setenta la enseñanza de la economía se tornó más especializada, los programas académicos hicieron mayor énfasis en las principales teorías y políticas económicas -con acentos variables en unas u otras corrientes de pensamiento económico en distintas universidades-, y se presentó una creciente profesionalización, aunque la calidad de la formación siguió siendo muy desigual más allá de las siete u ocho facultades de economía de las principales universidades⁴⁵.

La vinculación de los economistas al proceso de toma de decisiones desde los años setenta estuvo enmarcada, como se tuvo oportunidad de señalar, en un contexto pragmático y poco ideológico -excluidos, naturalmente, los discursos y las consignas-, sin que la adscripción partidista haya determinado los cursos básicos de acción de las políticas económicas, aunque sí ha conducido a énfasis diferentes en la utilización y combinación de los distintos instrumentos de la política.

¿Qué factores han estado detrás de la conformación de esta especie de consenso tecnocrático? Meisel ha argumentado varias razones, entre las cuales quiero destacar dos: primera, la naturaleza de la formación académica y de la experiencia profesional; y segunda, el papel que ha ejercido Fedesarrollo, desde que se creó en los setenta, en la investigación, la crítica económica y la

⁴⁵ Por supuesto este es un tema esencial y de amplia riqueza de análisis discusión que no puedo tratar dadas las limitaciones de espacio. Las características de formación del economista, el contenido y orientación de los programas académicos y su relación con la investigación, han sido temas recurrentes de discusión en las universidades. El reciente libro compilado por Bejarano, Hacia dónde va la Ciencia Económica... ofrece un panorama pertinente y muy documentado sobre estas cuestiones.

formación de opinión⁴⁶. Las dos razones remiten a raíces comunes: el predominio de la llamada síntesis neoclásica, tanto en las universidades que han formado la tecnocracia como en Fedesarrollo, a lo cual esta última entidad ha agregado su carácter de ser una expresión -al nivel académico-, del proyecto político bipartidista.

Las cifras sistematizadas por Meisel muestran varios hechos interesantes para el período 1974-1996: de las 55 personas que han llegado a las más altas posiciones en el equipo económico, un 89% habían tenido experiencia previa en el gobierno (el rasgo de continuidad), el 56% había hecho sus estudios profesionales en la Universidad de los Andes o en los Estados Unidos y el 91 % tenía estudios de postgrado especialmente en Estados Unidos.

Roberto Junguito ha indicado que los equipos económicos de todos los gobiernos desde los setenta han sido liderados por antiguos investigadores de Fedesarrollo (y varios también han sido dirigentes gremiales); y, de otra parte, anota que la tendencia predominante en el pensamiento económico colombiano ha sido, al igual que en otros países de América Latina, el desarrollo de un consenso en torno a las ventajas de la economía de mercado y la consiguiente adopción de reformas estructurales orientadas hacia la liberalización de la economía y la reducción de controles, licencias y subsidios discretionales por parte del Estado⁴⁷.

La investigación económica

Más allá de las posiciones más uniformes y menos críticas reflejadas en la política económica, las contribuciones académicas de varias universidades, centros de investigación y algunas entidades públicas (como el Banco de la República, el DNP, la Contraloría General de la República y el DANE), han tenido una mayor riqueza conceptual.

⁴⁶ Adolfo R. Meisel, "Why no Hyperinflation in Colombia?: On the Determinants of Stable Economic Policies", en *Borradores Semanales de Economía*, No. 54, Bogotá, Banco de la República, 1996.

⁴⁷ "Fedesarrollo: su Contribución al Análisis y Pensamiento Económico Colombiano", en Hernando Gómez Buendía, (Editor), *Economía y Opinión*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995, p. 19. Otro de los autores de este libro hace una reflexión distinta, que vale la pena mencionar: "Fedesarrollo se ha vuelto experto en el manejo del instrumental de la economía aplicada y cada vez reflexiona menos sobre los supuestos (...) Fedesarrollo tiene que hacer un esfuerzo muy grande para evitar caer en el gravísimo error metodológico de hacer recomendaciones de política económica a partir de modelos construidos con supuestos que son muy problemáticos, aún desde la lógica neowalrasiana". Jorge Iván González, "Fedesarrollo y la Economía Positiva" p.140.

En el campo de la investigación económica, desde los setenta se multiplicaron los estudios dirigidos a interpretar -con mayor rigor y sustento analítico y con la sistematización de información empírica detallada-, la economía, la sociedad y la historia económica de Colombia. Las bases teóricas y metodológicas de los estudios se enmarcaron en las distintas corrientes del pensamiento económico. De esta manera, se pueden encontrar análisis más ortodoxos desde las perspectivas neoclásica, keynesiana o monetarista, así como estudios sustentados en los enfoques poskeynesianos, cepalinos, dependentistas y marxistas. Así mismo, hubo intensos ejercicios de réplica y contrarréplica, algunos de ellos estimulados por el calor de las posiciones políticas e ideológicas que se manifestaban en las universidades⁴⁸.

Destacaría algunos ejemplos. Desde el "grupo de Fedesarrollo" se publicó en 1971 un libro con estudios originales sobre la economía colombiana, que se convirtió rápidamente en texto de referencia, *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, en el que se analizaron temas de distribución de ingreso, crecimiento económico, empleo, política monetaria y fiscal, planeación, sector externo y sector agropecuario. Entre los autores se encontraban académicos que han trabajado ampliamente sobre Colombia, como Albert Berry, y economistas que tuvieron influencia decisiva como "policy makers" en las siguientes décadas: Miguel Urrutia, Eduardo Wiesner, Francisco Ortega, Roberto Junguito, Guillermo Perry, Antonio Urdinola, Eduardo Sarmiento. A partir de entonces siguieron múltiples investigaciones en diversos campos de la realidad colombiana: historia económica (José Antonio Ocampo), agricultura (Roberto Junguito), macroeconomía (José Antonio Ocampo, Eduardo Lora y otros), y muchos más.

Desde el "grupo de la Nacional" y de otras universidades se trabajaban, por su parte, contribuciones estructuralistas, poskeynesianas o marxistas para la interpretación de la economía colombiana. Así, en el DANE en los setenta, se conformó un grupo de investigación que elaboró investigaciones sobre la concentración industrial colombiana (Gabriel Misas, Alberto Corchuelo), el desarrollo de la agricultura, las críticas a los planteamientos de la teoría de la dependencia en Colombia y la historia económica (Salomón Kalmanovitz). En el Centro de Investigaciones

de la Universidad de Antioquia se producían contribuciones sobre el desempleo, la industria y los ciclos económicos en Colombia (Juan Felipe Gaviria, Santiago Peláez, Hugo López). Y en revistas independientes, como *Cuadernos Colombianos* (dirigida por Mario Arrubla) se publicaban ensayos sobre historia, desarrollo económico colombiano y política económica (Jesús Antonio Bejarano, Álvaro Tirado, Germán Colmenares, Carlos Esteban Posada).

Con el paso del tiempo, la investigación económica y las respectivas publicaciones se centrarían en entidades como Fedesarrollo, la Universidad de los Andes⁴⁹, los simposios de Asobarcaría, las revistas de Economía de la Universidad Nacional y de la Universidad de Antioquia, la de la Contraloría General y las del DNP y el Banco de la República. Aunque con diversos énfasis, los temas centrales de análisis estarían relacionados con las políticas macroeconómicas, la estructura económica colombiana y sus aspectos sectoriales y regionales, además de algunas contribuciones y síntesis de teorías económicas alternativas a la neoclásica.

En un ensayo reciente sobre el estado de la investigación económica en el país se examinan e ilustran sus secuencias, desde una perspectiva analítica valiosa: de los grandes debates teóricos y políticos de los años sesenta y setenta sobre el desarrollo del capitalismo en Colombia, se pasó en los ochenta a temas de corto plazo, relativos a la estabilización y la coyuntura macroeconómicas, y en los últimos años se asiste al dominio del formalismo técnico, expresado en el uso de técnicas de modelaje cada vez más sofisticadas que, sin discutir la relevancia de los preceptos teóricos, buscan encontrar los mejores resultados estadísticos⁵⁰.

Los autores representativos de la primera época serían Mario Arrubla -con su muy famoso y debatido libro de 1963 de *Estudios sobre el Subdesarrollo Colombiano*-, y Lauchlin Currie, por sus visiones y teorías opuestas sobre las posibilidades de desarrollo capitalista en Colombia. En la segunda época se situarían las múltiples contribuciones a los debates sobre política

⁴⁸ Remito al lector a la síntesis que hace Kalmanovitz sobre las principales contribuciones y debates que se produjeron y sobre las posiciones teóricas que reflejan, "Notas para una Historia" Capítulo IV.

⁴⁹ Aquí habría que hacer una mención especial a los estudios pioneros de Alvaro López Toro, sus contribuciones a la teoría demográfica pura y sus aportes a la interpretación de las relaciones entre crecimiento demográfico y desarrollo económico. Véase una colección con comentarios de sus obras en Alvaro López Toro, *Ensayos sobre Demografía y Economía*, Bogotá, Banco de la República, 1991.

⁵⁰ Munir Jalil y Boris Salazar, "El Estado de la Investigación Académica; del Vacío a la Comunidad Virtual", en *Hacia Donde va la Ciencia Económica en Colombia*, págs. 143 -178.

económica -a las que he hecho referencia-, y se destacaría José Antonio Ocampo por su posición heterodoxa, una especie de síntesis entre el poskeynesianismo y el estructuralismo, y en todo caso distanciada de las posturas monetaristas de política económica.

Finalmente, en la era del formalismo técnico, se incluirían los economistas de los modelos de equilibrio general, de las teorías de crecimiento endógeno y de las hipótesis de las expectativas racionales, como Juan Luis Londoño, Alberto Carrasquilla y los economistas de la última generación que trabajan en entidades como el DNP o el Banco de la República. La revista de *Ensayos de Política Económica* del Banco, a su vez, sería ejemplo de "una tradición de virtuosismo técnico y de independencia con respecto a la política económica del gobierno, que se intensifica en el tiempo, hasta constituir una pequeña sociedad discursiva, construida alrededor del virtuosismo econométrico y de la voluntad de derivar recomendaciones de política, a partir de pruebas econométricas cada vez más sofisticadas"⁵¹.

El debate académico

Sin embargo, el debate propiamente académico, entre las universidades y dentro de las universidades, ha sido relativamente escaso en nuestro medio, lo cual puede estar relacionado con la orientación prioritaria de nuestros economistas hacia temas de políticas públicas, su mayor dedicación profesional en organismos y entidades públicas y la falta de desarrollo de comunidades académicas y científicas.

Tal parece que el medio académico en Colombia ha sido refractario a la controversia de fondo en materia de teorías económicas, que ha estado poco dispuesto a apreciar y valorar las pocas pero importantes contribuciones que en estas cuestiones se hacen, y que son precarios los esfuerzos para divulgar y transmitir sus resultados. Parece existir una gran falta de comunicación, un sentimiento prejuiciado de rechazo y una mínima

⁵¹ *Ibid*, pág.169.

⁵²"Sorprende la falta de discusión académica en el país (...) No hay interés en ahondar en las hipótesis planteadas por el colega. Este aislamiento es más notorio cuando los artículos tocan temas de alto contenido teórico (...) Quien se atreve a incursionar en estos campos permanece solo. Quizás tenga la suerte de que algún otro solitario se atreva a comentarlo". Jorge Iván González, *Federarrollo y la Economía...*" pág.144. Bejarano expone preocupaciones similares, en su obra citada, sobre el efecto pernicioso del aislamiento de los investigadores al obstruir "el carácter acumulativo propio del progreso científico"(pág.190).

consideración con los aportes de los colegas⁵².

Sin duda, ésta es una de las expresiones de la ausencia de una verdadera comunidad académica en Colombia, de la falta de un medio ambiente más receptivo al trabajo de sus científicos, de las actitudes de subvaloración del esfuerzo propio y de sobre valoración de lo que proceda de otros países y en otros idiomas. Quisiera apenas ilustrar este punto, mediante una observación y dos ejemplos.

Primero la observación. Hace treinta y cinco años el Profesor Currie, con todo y ser un economista destacado y reconocido internacionalmente, se quejaba del ambiente casi hostil y, en todo caso indiferente, para el avance científico en los países subdesarrollados:

Una de las consecuencias de ser un país subdesarrollado es la desventaja bajo la cual trabajan los científicos a quienes no se les reconoce el lugar que les corresponde y quienes tienen dificultad de ser escuchados. Algunas veces me pregunto, cuál hubiera sido la suerte de la "Teoría General del Empleo", si Keynes hubiera sido un latinoamericano y hubiera escrito en español. (...) Tal vez, si yo hubiera publicado la teoría básica de la Operación Colombia, como Profesor en Harvard o Cambridge, bajo el árido título de "Desarrollo Acelerado a Través de Cambios Estructurales Inducidos", hubiera recibido una acogida más respetuosa en Colombia⁵³.

⁵³ Lauchlin Currie, *La Responsabilidad de los Economistas en la Programación Nacional*, Bogotá, Fundación para el Progreso de Colombia, 1963, p.1.

Dos ejemplos, en distintas dimensiones, son ilustrativos. Después de un esfuerzo de trabajo de muchos años, Hornero Cuevas, un destacado académico y profesor universitario que ha publicado varias ediciones de un libro sobre *Introducción a la Economía* -texto de referencia en varias universidades-, produjo en 1980 una contribución original al controvertido problema de la transformación de valores en precios. Pues bien, aparte de unos pocos comentarios sobre sus resultados, algunos desapacibles, no hubo mayor referencia en el país. Sin embargo, internacionalmente, se había originado un intenso debate sobre estos resultados, incluyendo comentarios de economistas tan destacados como los Profesores Paul Sweezy y Paul Samuelson⁵⁴.

El otro ejemplo se refiere al escaso interés que han despertado los aportes de Eduardo Sarmiento, quien ha trasegado largamente por temas teóricos y de política económica, aunque es más conocido por estos últimos a través de sus polémicas columnas en la prensa. Sarmiento ha trabajado en el desarrollo y la adaptación de modelos básicos de análisis económico, ha cuestionado supuestos centrales de la teoría neoclásica walrasiana y de las teorías endógenas de crecimiento económico y ha presentado interpretaciones teóricas alternativas, así como las implicaciones de política económica que de allí surgen, todo ello apoyado en elaboraciones empíricas sobre la situación colombiana⁵⁵. Sin embargo, estos temas no han contado con la receptividad y el debate que debería dispensarle un medio académico que estuviera más interesado en la investigación y el avance de la ciencia y menos en la confrontación política, incluyendo la que promueve Sarmiento.

Possiblemente la falta de una consideración integral de los problemas económicos, del papel del economista en la sociedad y del planteamiento de opciones políticas alternativas pueda superarse si se logran ampliar los espacios y mejorar las actitudes de discusión y comunicación académica. Pero no parece que esa sea la tendencia actual. En un estudio reciente realizado por

Jorge Iván González se concluye que los programas de las principales facultades de Economía han tendido hacia la uniformidad, que el núcleo de los cursos básicos corresponde a la nueva macroeconomía clásica, que en los cursos de economía aplicada los enfoques dominantes son los de la síntesis neoclásica, que raramente autores como Keynes aparecen en los programas y que "prevalece la enseñanza de la cultura por retazos"⁵⁶.

Los debates de política económica

Sin duda, el área más prolífica de discusión por parte de nuestros economistas ha sido la de los "modelos de desarrollo", en particular las estrategias y políticas de cada gobierno al momento de lanzar su respectivo plan de desarrollo. En universidades, centros de investigación y medios de opinión resulta imprescindible discutirlas y controvertirlas. Lo paradójico de esta intensa actividad es que no ha conducido a rectificaciones esenciales en las propuestas oficiales, por lo cual el debate se convierte en un asunto rutinario y con escasa capacidad para influir sobre las políticas. Aún así, es valioso que se produzcan los debates y que logren ejercer algún grado de orientación e información en la opinión pública.

A. En los años cincuenta, la guía para la política económica estuvo dada por las recomendaciones formuladas por la Misión del Banco Mundial, dirigida por Currie, que realizó un exhaustivo diagnóstico de la economía colombiana y mostró que los problemas de la época tenían que ver con la subutilización y la utilización ineficiente de la tierra y la mano de obra en la agricultura y con la falta de integración del mercado nacional⁵⁷. Para enfrentar lo primero propuso diversas formas de tributación, que no tuvieron acogida, y para lo segundo, un plan de infraestructura que recibió el apoyo del Banco Mundial. Igualmente, como efecto de sus recomendaciones se puso en marcha un Consejo Nacional de Planeación que sería el embrión para la posterior creación del Departamento Nacional de Planeación.

Entre los sesenta y comienzos de los setenta, hay un

⁵⁴ La primera versión se publicó en 1980. En 1986 se editó la versión definitiva. Véase Hornero Cuevas, *Valor y Sistema de Precios*, CID, Universidad Nacional de Colombia, 1986. En esta edición Cuevas reseña los debates internacionales a que dio lugar su investigación. El tema tiene que ver con aspectos fundamentales de la teoría del valor trabajo para la determinación del ingreso real, el sistema de precios y la distribución de ingresos y ha sido elemento de aguda controversia desde hace largo tiempo entre economistas de muy diversas posturas teóricas.

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, sus libros: *Funcionamiento y Control de una Economía en Desequilibrio*, Bogotá, FESCOL, 1984; y *Fallas de mercado y motores de crecimiento económico*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1993.

⁵⁶ Jorge Iván González, "La Fetichización del Currículo y la Absolutización del libro de texto", en *Hacia dónde va...*, pags 53-85.

⁵⁷ Bases de un Programa de Fomento para Colombia, Misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Bogotá, 1951. Además de sus otros impactos, este informe, según Urrutia, "le mostró a la primera generación de economistas colombianos cómo podían aplicarse la teoría y el análisis económico a los problemas específicos de su propia economía", *The Changing Nature...*, pag. 165

amplio contraste en la inspiración de los modelos y estrategias de desarrollo.

B. En los años sesenta, los planes, basados en el pensamiento cepalino, destacaban dos restricciones esenciales al crecimiento económico: la limitación de capital y divisas y la baja productividad de la agricultura debida a la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. De allí la necesidad de proseguir las políticas de sustitución de importaciones, incentivar nuevas exportaciones, disponer de suficiente financiamiento externo y emprender políticas de reforma agraria⁵⁸. Estas propuestas se materializaron en la alta disponibilidad de créditos externos -vía los programas de la Alianza para el Progreso-, y en los primeros desarrollos de la ley de reforma agraria, en particular durante el gobierno de Lleras Restrepo.

La principal controversia provino de Currie, quien hizo duras críticas al plan cepalino por la ausencia de un análisis riguroso, la falta de bases adecuadas para suponer que la restricción clave se originaba en la escasez de ahorro y divisas, el deficiente diagnóstico sobre los problemas de la agricultura y la carencia de políticas específicas. Currie presentó en 1963 un programa alternativo, la "Operación Colombia", que proponía la generación de empleo masivo en las ciudades a través de la vivienda y los servicios públicos con un sistema de financiamiento de largo plazo que garantizara mantener el valor real de los préstamos y los intereses⁵⁹.

En sus asuntos fundamentales, el debate remitía a concepciones opuestas sobre la naturaleza del problema agrario y sus soluciones y en él participaron muchos otros economistas de distintas tendencias ideológicas⁶⁰. Para los adherentes de la Cepal, el problema previo por resolver era la baja productividad agrícola y la insuficiente

oferta de alimentos, mediante programas de reforma agraria y estímulos a los pequeños productores. Para Currie, por el contrario, el problema residía en el exceso de competencia entre la agricultura comercial y la tradicional y en la baja movilidad de la mano de obra rural, que impedían la mayor tecnificación y mantenían a la mayor parte de los productores en condiciones de pobreza; en estas circunstancias, un incremento previo en la productividad agrícola y en la superficie cosechada, ante la baja elasticidad de la demanda de productos agrícolas, llevaría a empobrecer aún más a la población rural. Por ello, la solución al problema agrario estaba en la creación de empleos urbanos.

Otro tema crítico y muy controversial antes de la adopción del Estatuto cambiario de 1967 -con su manejo flexible de la tasa de cambio- se refirió a las políticas de devaluaciones abruptas, ante la acumulación de fuertes deterioros cambiados, junto con las medidas complementarias de liberación o control a las importaciones recomendadas por el Fondo Monetario Internacional. Probablemente los eventos más ilustrativos de este asunto tuvieron que ver con la controversia generada alrededor de la devaluación de 1962, tras los intensos desequilibrios externos y fiscales que se venían presentando, la caída en el crecimiento económico y la aceleración de la tasa de inflación. En noviembre de 1962, después de una discusión pública muy amplia y prolongada, se reajustó el precio de la divisa, cuando ya los diversos agentes económicos habían anticipado sus beneficios o buscaban protegerse contra sus costos, incluyendo una alta elevación en salarios, precios y tarifas. El debate fue esencialmente político e involucró a los líderes de las distintas agrupaciones políticas representadas en el Congreso, mientras que fue escasa la vocería de los economistas. Como luego diría uno de sus protagonistas, fue tan desafortunado el manejo de todo el tema que el propio término de devaluación pasó a considerarse durante varios años una palabra reprobable y a excluirse del léxico de política económica⁶¹.

⁵⁸ Departamento-Administrativo de Planeación, *Colombia: Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Bogotá, 1960.

⁵⁹ El análisis detallado de estos temas y su crítica implacable a las propuestas de la CEPAL se encuentran en *Desarrollo Económico Acelerado*, Méxicp, Fondo de Cultura Económica, 1968. Inclusive para Currie, la profunda crisis económica e inflacionaria de principios de los sesenta hizo que el Plan de la CEPAL muriera antes de nacer y que fuera causa del descrédito de la planeación global. Sus críticas se extendieron luego, en forma irónica, a la actividad del Departamento de Planeación: "nadie estaba seguro de lo que estaba haciendo pero se propagó la impresión de que se trataba de un grupo teóricamente competente que se ocupaba de asuntos importantes", *Evaluación de la Asesoría...*, pág. 123. Probablemente ello explica la intensa crítica que a su vez recibió Currie en la siguiente década cuando sus ideas se acogieron por el gobierno de Pastrana.

⁶⁰ Véase por ejemplo la colección de artículos en Mario Arrubla, (Compilador), *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá, Colcultura, 1976

⁶¹ Los principales discursos y debates se encuentran recogidos en el libro *Devaluación 1962: Historia Documental de un Proceso*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1963. El contexto previo a la adopción del Estatuto Cambiario de 1967 fue también muy polémico, en este caso entre el gobierno y el Fondo Monetario internacional.

C. En los primeros años de los setenta, la visión que inspiró el modelo de desarrollo estuvo basada en la adopción de las ideas y propuestas de Currie con el Plan de las Cuatro Estrategias⁶². Allí, Currie siguió elaborando sobre la insuficiencia de demanda como la restricción clave al crecimiento, debida a la baja productividad y baja remuneración de la mano de obra en la agricultura. Resultaba necesario, entonces, impulsar la demanda de empleo en sectores con alta potencialidad de crecimiento, como la construcción y las exportaciones. En el primero se concentraron las políticas y programas, mediante el diseño del Sistema Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, pues se estimaba que no eran necesarias políticas adicionales para las exportaciones que estaban creciendo a altos ritmos.

La controversia se desarrolló como una crítica radical a la estrategia de sectores líderes de Currie y a sus potenciales efectos inflacionarios. Los opositores invitaron a Colombia al Profesor Gustav Ranis (uno de los teóricos del dualismo), para reforzar sus posiciones. Desde el plano teórico se criticó el diagnóstico basado en el concepto de insuficiencia de demanda real -o demanda "a lo Say"-, y se argumentó que para absorber el exceso de mano de obra agrícola era necesario incrementar previamente la productividad agrícola para crear un excedente que financiara la inversión en la industria. También se hicieron otras críticas desde el enfoque más neoclásico de la tasa natural de desempleo y se cuestionó la relevancia de los conceptos de subempleo. Desde el punto de vista de la estrategia líder de la construcción se argumentó que su efecto sobre el crecimiento sería débil por tratarse de un bien de "consumo" y no de una inversión productiva y que ocasionaría una mayor inmigración de población a las ciudades que incrementaría el desempleo urbano. En cuanto a sus impactos, se señaló que el incremento en la demanda generaría presiones inflacionarias, las cuales se acentuarían ante las restricciones en la oferta de bienes agrícolas y bienes industriales de consumo masivo y el exceso de concentración de recursos en la vivienda⁶³.

Las respuestas de Currie y otros autores defensores del Plan reafirmaron la validez de su enfoque de crecimiento -que ya he expuesto varias páginas atrás-, y

mostraron la inadecuada comprensión de los conceptos básicos del Plan. En los siguientes años la crítica se intensificó, en especial ante el aumento que registraba la tasa de inflación, lo cual parecía confirmar la tesis del sesgo inflacionario de la estrategia líder de la construcción que se estaba implementando. En medio de esta controversia, un destacado monetarista como Francisco Ortega afirmó, por ejemplo, que la inflación colombiana cuestionaba la validez de la teoría monetarista y que había que mirar otras causas como las climáticas que afectaban la agricultura y las derivadas de las rigideces de los sectores productivos⁶⁴. Desde las toldas currisianas se contargumentó, mediante el análisis de los efectos inflacionarios que estaba ocasionando la utilización de políticas monetarias y fiscales expansivas y se desvirtuaron las críticas que asignaban su causa al sistema UPAC⁶⁵.

Como se aprecia, Currie estuvo en el centro del debate a lo largo de estos años, en todos los temas centrales que tienen que ver con el desarrollo de la economía en Colombia y con sus propios aportes a la teoría económica. Fue protagonista de modificaciones esenciales en la enseñanza de la economía; inspiró cambios en la concepción y la naturaleza de la política económica; fue un agudo polemista. Catalizó mucho de la controversia, con la izquierda y con la derecha. Fue estigmatizado como defensor de los intereses de los terratenientes, incomprendido en sus postulados, atacado duramente en el medio académico por sus propuestas de sectores líderes, pero también logró crear a su alrededor una red de apoyo intelectual y empresarial.

D. Desde mediados del setenta el debate se desplazó a las propuestas del gobierno dirigidas a la liberación comercial y financiera y, en especial, a las críticas a McKinnon y a sus recomendaciones de asegurar altas tasas reales de interés como mecanismo fundamental para promover la acumulación de capital. En el área de política económica se luchó precisamente por aclimatar las propuestas de liberación, que sucumbieron ante las realidades de

⁶² Departamento Nacional de Planeación, *Las Cuatro Estrategias* Bogotá, 1972.

⁶³ Controversia sobre el Plan de Desarrollo, Bogotá, CORP, 1992. Además de Ranis, entre los críticos se encontraban Miguel Urrutia, Guillermo Perry, Guillermo Calvo y Jorge García, fedesarrollo estuvo también en contra de los planteamientos de Currie y del sistema UPAC.

⁶⁴ Francisco J. Ortega, "Política Monetaria y Precios", en *El Mercado de Capitales en Colombia*, Bogotá, Asociación Bancaria-Banco de la República, 1974, pags. 33-41.

⁶⁵ Véase especialmente el trabajo de Antonio Hernández "El Plan y la Inflación" en *El Plan de Desarrollo Colombiano en Marcha*, Seminario de la Sociedad Colombiana de Economistas, Bogotá, 1974. En muy diversos trabajos, desde esas épocas, Hernández ha contribuido a explicar con rigor y pedagogía los problemas de teoría y política monetaria y ha sido un activo participante en los debates sobre los objetivos de la banca central.

entonces y la aparición de una bonanza cafetera⁶⁶.

Desde esa época ha adquirido mayor importancia -y a veces exclusiva-, el debate sobre los temas del ajuste macroeconómico, en particular tras la crisis internacional de la deuda de comienzos de los ochenta y tras los programas de estabilización fiscal y cambiaria adoptados en el país en 1984, para enfrentar el dramático deterioro de todos los indicadores económicos y como prerequisito para acceder a recursos externos de financiación.

Uno de los principales promotores del debate fue Ocampo quien desde el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes organizó un seminario de crítica a las políticas ortodoxas de ajuste y planteó otras alternativas de política⁶⁷. Para Ocampo, la grave crisis de los ochenta había hecho evidente la enorme debilidad de los enfoques neoliberales que se venían aplicando en América Latina:

Si en la década del 70 presenciamos el opacamiento del neokeynesianismo y del enfoque cepalino tradicional, en los últimos años hemos visto el desmoronamiento de los modelos neo-liberales de manejo económico que, en mayor o menor grado, habían venido sustituyendo a dichas escuelas en los diferentes países.

En el seminario se argumentó teórica y empíricamente contra el laissez faire financiero, se analizaron los impactos inflacionarios y recessivos de la devaluación y se señalaron las limitaciones del manejo monetario en un escenario de precios administrados. Entre diversas políticas, se propuso utilizar el margen monetario que surgía del déficit de balanza de pagos para financiar el déficit fiscal y reactivar la economía, así como complementar la política de tasa de cambio con controles a las importaciones y subsidios a las exportaciones.

La concentración de la política en el ajuste de corto plazo también recibió diversas críticas por sus resultados de estabilización-sin-crecimiento y se cuestionó si la

⁶⁶ El libro de Ronald McKirmon que sirvió de apoyo conceptual a los esquemas de liberación financiera es *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*, México, CEMLA, 1974. Un debate a las tesis de los "modelos neoliberales de desarrollo" se encuentra en varios de los artículos recogidos en el libro *Modelos de Desarrollo Económico: Colombia 1960-82*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1982.

⁶⁷ José Antonio Ocampo, (Editor), *la Política Económica en la Encrucijada*, Bogotá, Editorial Presencia, 1984. Otros autores participantes en el seminario, con posiciones similares, fueron Carlos Díaz- Alejandro, Unce Taylor, Edmar Bacha, Guillermo Perry, Armando Montenegro, Carlos Caballero y Juan Carlos Jaramillo.

política económica debía restringirse a ello. Precisamente en el gobierno de Barco, aunque se reconoció la importancia del retorno de la economía a un sendero más estable, se cuestionó el sesgo cortoplacista de las decisiones y los altos costos que habían generado sobre la producción y el empleo; por ello, se propuso una estrategia basada en el concepto de "*Economía Social*" y orientada a lograr una tasa de crecimiento alto y estable, mediante el estímulo a la inversión privada y la reorientación de la inversión pública hacia la infraestructura física y hacia programas sociales enfocados en la lucha contra la pobreza⁶⁸.

En estas épocas puede señalarse todavía una amplia identificación en torno a las virtudes de una "*economía mixta*", de tal forma que la privatización no hacía parte de la agenda de discusión y nadie propugnaba por una liberación radical de la economía. A este respecto es diciente el debate que en 1987 organizaron Ocampo (en Fedesarrollo) y Sarmiento (en la Universidad de los Andes) para cuestionar las tesis del libro de Balassa y otros autores que inspiraron las propuestas del Consenso de Washington⁶⁹.

Los participantes en el foro destacaron la importancia de seguir con una estrategia de sustitución de importaciones, señalaron los peligros de una apertura indiscriminada y los costos de la liberalización financiera, indicaron la importancia del Estado en la sociedad y propusieron, entre otras cosas, mantener estrategias que complementaran la promoción de exportaciones con el desarrollo del mercado interno, efectuar si era necesario

⁶⁸ Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Economía Social 1987-1990*, Bogotá, 1987. Esta concepción tuvo defensores, pero también críticos muy agudos. Véanse los artículos recogidos en *Comentarios sobre el Plan de Economía Social*, Bogotá, FESCOL, 1988.

⁶⁹ Beta Balassa et. al., *Hacia una Renovación del Crecimiento Económico en América Latina*, México, 1986

desmontes de controles pero en forma gradual y selectiva, utilizar mecanismos forzados para elevar el ahorro interno, proseguir las políticas de manejo de la deuda externa que se habían adoptado pero resistir las posiciones liberacionistas del Banco Mundial e incrementar las inversiones públicas de alta rentabilidad social aún si ello implicaba elevar los impuestos⁷⁰.

A comienzos de 1990 el gobierno de Barco dio inicio a la modificación del modelo de desarrollo, buscando aumentar el grado de competitividad de la producción doméstica, fortalecer el crecimiento exportador y generar estímulos para la reestructuración productiva. El Programa asignó a las exportaciones el liderazgo en la dinámica del crecimiento económico, con base en dos acciones estratégicas: la aplicación de una política de apertura gradual y el mantenimiento de una tasa de cambio competitiva⁷¹.

La época actual: el nuevo modelo

Los años 90 han marcado una ruptura en muchos sentidos con las épocas anteriores y requieren, por ello, una consideración aparte, en un marco de evaluación aún incompleta, dada la incertidumbre sobre la evolución política y económica futura. Las decisiones de los noventa clausuraron un prolongado período de la historia nacional durante el cual el manejo de la política económica colombiana se caracterizó por la aplicación de ajustes graduales y flexibles.

Así que en el tema económico, las rupturas de la década son, quizás, las referentes a los consensos y el gradualismo. Pero eso no fue fortuito. Las políticas y reformas que se empezaron a promover quedaban imbuidas por los esquemas en que se basaba el "Consenso de Washington". La crisis de gobemabilidad intentaba resolverse con un nuevo consenso alrededor de una nueva Constitución. En el medio académico, los economistas llegados de escuelas norteamericanas de postgrado, entrenados en las hipótesis de las expectativas racionales, estaban deseosos de aplicar y difundir sus conocimientos para enfocar desde los fundamentos microeconómicos la explicación de nuestros problemas⁷². Pero el tema académico fue de menor cuantía. Algo más de fondo empezó a desarrollarse.

El Gobierno del Presidente Gaviria colocó el programa de apertura como eje del nuevo modelo de desarrollo y aceleró su ejecución con una "nueva caja de herramientas para la apertura y la modernización"⁷³. Para apoyar la apertura de la economía, en la legislatura de 1990 se adoptaron reformas de amplio alcance mediante un paquete de unas doce leyes dirigidas a establecer nuevas reglas del juego.

El sello distintivo de estas nuevas reglas del juego fue la desregulación y liberación de los diversos mercados, inspirado en el criterio de que el exceso de controles e intervenciones por parte del Estado había ocasionado un funcionamiento ineficiente y poco competitivo de nuestro sistema económico. Bajo esta

⁷⁰ José A. Ocampo y Eduardo Sarmiento (Editores), *¿Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo?: Un Debate*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1987. Entre los economistas que contribuyeron a este examen de teorías y políticas, además de los editores, están Javier Fernández, Antonio Urdinola, Jorge Méndez, Carlos Caballero, Manuel Ramírez, Roberto J. Junguito y Eduardo Lora. No se pretende sugerir que todos estuvieran identificados con el conjunto de propuestas que se han mencionado, entre otras cosas, porque cada uno abordó temas específicos, sino más bien que había una visión compartida más o menos crítica de las tesis de Balassa. La única persona que favoreció abiertamente la privatización en este debate fue Rodrigo Marín Bernal.

⁷¹ CONPES, "Programa de Modernización de la Economía Colombiana". Departamento Nacional de Planeación, Documento DNP-2465-J, Bogotá, Febrero de 1990.

⁷² De un total de 69 economistas que han recibido doctorado hasta 1996, 40 se han graduado después de 1980 en universidades norteamericanas. En total, cerca de 30 de los economistas con título de doctor trabajan en entidades del gobierno o en el Banco de la República. Las cifras las he tomado de Adolfo Meisel.

⁷³ Departamento Nacional de Planeación, *La Revolución Pacífica: Modernización y Apertura de la Economía*, Volumen I. Bogotá, Febrero de 1991. Véase Luis Bernardo Flórez E., Ricardo Bonilla y Lucía C. Hernández, "Gestión Económica y Adaptación Institucional", en *Colombia: Gestión Económica estatal de los 80's. Del Ajuste al Cambio Institucional*, Bogotá, CID-Universidad Nacional, 1994.

óptica se modificaron en forma sustancial los instrumentos de regulación de los mercados financiero, laboral y cambiario y se definieron nuevos regímenes en diversas materias: tributaria, de inversión extranjera, de endeudamiento, de comercio exterior y, más adelante, de seguridad social.

Las leyes aprobadas señalaron también el camino para sustituir instrumentos tradicionales de intervención del Estado: así, las reformas relacionadas con el manejo portuario, la infraestructura vial y con el sistema de vivienda privilegiaron mecanismos tales como las concesiones al sector privado y la adopción de esquemas de subsidios directos a la demanda, en reemplazo de las actividades directas de construcción, operación y administración por parte del Estado y de los trabajadores estatales. El contenido de estas reformas mostraba un nuevo perfil ideológico que se apartó de la orientación tradicional y pragmática que había exhibido la intervención del Estado en Colombia.

Cuando el país estaba empezando a acomodarse a las reglas anteriores, la Constitución de 1991 plasmó un nuevo pacto social y político, con la propuesta de nuevos derechos, nuevas instituciones y nuevas maneras de participación ciudadana. En la norma constitucional se consagraron modernos derechos individuales, sociales y colectivos; se transformaron la organización y las formas de administración de la justicia; se redefinió el modelo de relaciones intergubernamentales, con una mayor autonomía al nivel regional y local apoyada en crecientes transferencias de recursos fiscales; y se modificaron aspectos básicos de la organización del sistema económico en materia de planeación, presupuesto, prestación de servicios públicos y manejo de las políticas macroeconómicas.

La sola mención de las anteriores modificaciones ilustra la enorme complejidad y variabilidad de los nuevos factores y relaciones que subyacen tras el funcionamiento

actual de la economía colombiana y sus posibilidades futuras. Al situar dichos cambios en una perspectiva histórica adecuada, puede afirmarse que el país se encuentra en una etapa de transición semejante a las que en el curso de su historia determinaron reorganizaciones profundas de sus estructuras económicas y sociales⁷⁴.

⁷⁴ Por ejemplo, la transición histórica que culminó en el predominio de la economía primario-exportadora o a la que consolidó el esquema de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. Cada una de esas etapas implicó una reestructuración no sólo en el aparato productivo, sino en las relaciones sociales y en las estructuras de poder político que gestaron los nuevos rumbos de la sociedad colombiana.

Como toda etapa de transición, ha sido una época de incertidumbres, expectativas y reacciones contrapuestas por parte de los distintos actores sociales: actores que cuentan con diferentes capacidades y poderes relativos para enfrentar los nuevos riesgos o para mantener o negociar los privilegios del esquema anterior. Se asiste, así, a una mezcla entre antiguas y nuevas reglas e instituciones, sin haberse definido claramente la capacidad de liderazgo de las nuevas. Implica, además, la redefinición de los principales instrumentos y objetivos básicos de política económica. En fin, genera incertidumbres respecto al impacto y al resultado efectivo de las políticas aplicadas⁷⁵.

La duración del período de transición -aparte, por supuesto, de los eventos políticos y externos que han afectado al país-, depende de la maduración efectiva de las nuevas instituciones y reglas de juego, de la capacidad de reorganización del sistema económico, de la consistencia y estabilidad de las políticas, del grado de credibilidad de los actores sociales en ellas, así como de la consolidación de las fuerzas sociales que apoyen los nuevos procesos.

El debate de la década ha pasado en gran parte por la confrontación de tesis y posiciones alrededor del gradualismo y su rompimiento.

Los defensores de la apertura gradual tomaban en cuenta el tiempo requerido de ajuste en la movilidad y reasignación de recursos y, por tanto, la necesidad de minimizar los costos de la transición sobre la producción y el empleo; ello implicaba, además, que la disminución de diversos subsidios sería progresiva y que el Estado intervendría en apoyo de los esfuerzos de reconversión productiva y readecuación tecnológica. Así mismo, el proceso gradual permitiría la generación de nuevas ventajas competitivas basadas en la adopción de nuevas tecnologías, la creación de economías externas y, con ello, el logro de una mayor tasa de crecimiento de la producción y la demanda, sustentada en empleos más productivos y salarios reales más altos.

Para quienes han apoyado un modelo de apertura indiscriminada, la decisión de acelerarla, privándola de los beneficios potenciales del gradualismo, se explicó argumentando que el programa gradual de cambios arancelarios estaba generando escasos resultados en materia de inversiones, importaciones y competencia.

⁷⁵ Una interpretación polémica pero pertinente sobre lo que se podría denominar la economía política de las reformas se encuentra en Hommes, Rudolf, "Efectos Políticos de la Apertura", *Planeación & Desarrollo*, DNP, Bogotá, enero/abril, 1994

Pero más allá de esta argumentación, la decisión fue consistente con las nuevas visiones sobre el papel del Estado, el Consenso de Washington, la desregulación de los mercados y las concepciones teóricas de crecimiento endógeno en que se apoyaban las nuevas reformas estructurales.

El rompimiento del gradualismo marcó un nuevo rumbo. Mientras el gradualismo y la alta regulación macroeconómica que lo acompañó constituyeron fuente de la estabilidad del país por largo tiempo, la aceleración de la apertura económica y sus reformas concomitantes han llevado hasta ahora a hacer más inestable nuestra economía⁷⁶.

Los nuevos criterios y la desregulación de mercados han generado un marco de menor estabilidad en variables tales como la oferta monetaria, la tasa de interés y la tasa de cambio, frente al de épocas anteriores. Los objetivos conflictivos y no claramente resueltos en lo corrido de la década tienen que ver con el balance entre crecimiento y política anti-inflacionaria, con el manejo cambiario y con sus implicaciones sobre el crecimiento económico a mediano plazo⁷⁷. Así, el conjunto de decisiones y eventos se ha manifestado en un crecimiento de la economía inferior a sus potencialidades y, sobre todo, no ha permitido que se materialicen claramente los impactos de las decisiones de apertura acelerada.

En relación con el consenso resulta paradójico que mientras en la reforma política se consideraba esencial, en la reforma económica no se estimó necesario. Posiblemente ello tuvo que ver con la urgencia relativa de una y otra.

En efecto, a diferencia de otros países de América Latina, la urgencia de las reformas no estuvo sustentada en la crisis económica ni en la consecuente necesidad de adelantar severos programas de ajuste. De lo que se trataba era de una crisis de gobernabilidad, de falta de legitimidad de las instituciones, debilitadas en sus mecanismos de control sobre el orden público, de aplicación de justicia, de garantías ciudadanas.

En palabras de Fernando Cepeda, Colombia era una "democracia que funcionaba formalmente pero que estaba desconectada de una sociedad convulsionada y criminalizada. Las elecciones se ganaban pero había poca capacidad para gobernar. (...) Lo que había que devolverle a Colombia era la gobernabilidad", en fin, resolver "la crisis política de una sociedad bloqueada por su propia juridicidad y amenazada por las fuerzas ilegales, la guerrilla, el terrorismo, el narcotráfico y el narcoterrorismo, el paramilitarismo y las secuelas inevitables de la criminalidad común"⁷⁸.

En estas circunstancias el nuevo consenso político no tuvo un equivalente al nivel de las reformas económicas. Estas últimas fueron aprobadas sin una amplia discusión, mientras la sociedad estaba concentrada en los cambios políticos.

Podría mencionarse el caso de la creación del Banco de la República como ente autónomo y a la prioridad social que se le asignó a la lucha contra la inflación. El proyecto original del Gobierno era más limitado y el entonces Ministro de Hacienda no estaba enterado de un proyecto alternativo preparado por el Banco -que el Presidente finalmente acogió-, e incluso lo criticó al indicar que la Junta Directiva que se proponía podría ser sólo una "junta de bolsillo" del Gerente. En el mundo académico, prestantes voceros se oponían a la propuesta de que el gobierno no se pudiera financiar con emisión monetaria y consideraban inadecuado que el manejo monetario, cambiario y crediticio de la nación descansara en manos de unos tecnócratas sin responsabilidad política. Para algunos, la presencia del Ministro de Hacienda como Presidente de la Junta, desvirtuaría la

⁷⁶José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia", en *Análisis Político*, No. 17, Bogotá, 1992. Este artículo incluye una visión crítica de los diagnósticos y políticas del Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria.

⁷⁷Lauchlin Currie, "¿Estabilidad de precios o estabilidad cambiaria?", en *Estrategia Económica y Financiera* Bogotá, julio 1992.

⁷⁸Fernando Cepeda Ulloa, *Dirección Política de las Reformas Económicas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, p.57.

autonomía que se buscaba y podría llevar a una excesiva influencia del gobierno en sus decisiones⁷⁹. "El ministro Hommes, consignó así su interpretación sobre esta reforma:

Sin embargo el presidente estaba convencido de que este cambio institucional tenía que darse inexorablemente. Señaló, en primer lugar, que lo que estaba pasando en el mundo era precisamente que se le otorgaba autonomía a los bancos centrales, y que incluso había evidencia estadística de que dicha autonomía coincidía con menores tasas de inflación, cuando se llevaban a cabo comparaciones entre varios países desarrollados. Finalmente, el presidente dio otro argumento contundente a favor de la independencia del Banco: "Imagínese que salga electo Navarro o Samper". Se refería a la necesidad que existía de dotar a la economía de una institución fuerte e independiente que defendiera la racionalidad económica y resistiera los embates de un Gobierno de corte populista, comprometido con una contrarreforma económica⁸⁰.

Así que en lugar de buscarse un acuerdo para que la inflación y su control por un ente autónomo pasaran a ser parte de las prioridades políticas y sociales, se privilegió una visión política en nombre de la "racionalidad económica" del gobierno de la época. Probablemente, por ello, la independencia del Banco ha estado sujeta a mayor vulnerabilidad y a mayores ataques políticos y el propósito de luchar contra la inflación ha tenido menos apoyo y compromiso social que en otros países. Y

posiblemente esa también ha sido la causa de los varios intentos para proponer una nueva reforma del Banco que limite su independencia y modifique sus objetivos.

Entre las reformas políticas y económicas han operado otros desencuentros. De un lado, el modelo de desarrollo busca la apertura de un mayor espacio al mercado y a la iniciativa privada en áreas antes reservadas al Estado. Del otro, la carta constitucional estipula unos principios sociales para la acción del Estado orientados a lograr la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y a garantizar el acceso de la población, y en particular la de menores ingresos, a los bienes y servicios básicos. Por lo tanto no necesariamente existe plena coherencia entre uno y otro objetivo y, en todo caso, ocasiona enormes tensiones que al final se resuelven vía desequilibrios fiscales o cambiarios. En estas condiciones, el nuevo marco político y económico contiene componentes endógenos no resueltos de incertidumbre e inestabilidad.

En el Gobierno de Samper se buscó reorientar algunas de las políticas vigentes, para enfrentar dichos conflictos. Para buscar la transición hacia tasas de inflación más bajas, pero con menores costos en

⁷⁹Véase un resumen de estas diversas posiciones en Roberto Steiner (Editor), *La Autonomía del Banco de la República: Economía Política de la Reforma*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

⁸⁰Rudolf Hommes, "El Proyecto del Gobierno y su evolución durante la Constituyente", en Steiner, *La autonomía...*, pág. 35.

producción y empleo -dada la alta inercia de la inflación colombiana-, se propuso un pacto de precios, salarios y productividad que complementara las políticas macroeconómicas. Para hacer más sostenibles los procesos de apertura se diseñó una política de competitividad dirigida a apoyar el desarrollo tecnológico, la formación de capital humano y la reconversión productiva. Para fortalecer la competencia de las exportaciones y de la producción nacional se adoptó una política de modernización de la infraestructura física, los transportes y las telecomunicaciones. Para lograr que el crecimiento económico se acompañara de un desarrollo social más alto y equitativo se pusieron en marcha y se reforzaron programas de inversión social. Pero la intensa crisis y polarización política que acompañó su mandato restringió sus logros y ha impedido evaluar con menos apasionamiento sus objetivos y resultados.

Possiblemente los acuerdos de épocas anteriores, basados en consensos y pocas disputas ideológicas, han hecho crisis a través de un debate económico que aunque parece ser técnico es ideológico y político. Y ello es positivo si conduce a fundar una nueva visión sobre el alcance de la política económica y las orientaciones del Estado; como lo expresa Hernando Gómez Buendía, si frente a "la estrategia del pragmatismo, de la ortodoxia sin estridencia, del término medio, del gradualismo, de la adaptación continua", se empieza a reflexionar "si aislar la política económica de la política ha impedido que nuestra política resuelva por eso los violentos conflictos sociales; o si en la prudencia macroeconómica de corto plazo debe agotarse la responsabilidad económica del Estado"⁸¹.

Pero mientras ello se reconoce explícitamente, entre tanto las posiciones se han vuelto más dogmáticas e intolerantes, se ha perdido capacidad de diálogo y el debate académico se ha vuelto irascible y apasionado. Esta fractura de la comunicación ha ido de la mano con la creciente polarización, la embestida de fuerzas ilegales y una cierta des legitimidad del régimen, a pesar de que las reformas políticas aspiraban a lograr un sistema más legítimo y gobernable.

Desde la perspectiva internacional dos factores de distinto orden empiezan a condicionar la definición de políticas.

En el campo político, el nuevo consenso que busca Washington en el mundo desarrollado poco tiene que ver con las reformas económicas y se refiere más bien a una

nueva geopolítica internacional sobre cuestiones como el tratamiento de los conflictos políticos internos de los países, los derechos humanos, el narcotráfico y el medio ambiente. Todos estos temas hacen parte hoy del escenario colombiano.

En el campo del pensamiento económico, la insatisfacción con los alcances de las reformas económicas del "Consenso de Washington" ha empezado a generar propuestas alternativas, en las cuales se vuelve a plantear la necesidad de pensar en paradigmas y estrategias cuyo "objetivo esencial sea la transformación de la sociedad", basada en una visión más amplia de los objetivos del desarrollo: "esta visión necesita incluir una perspectiva de la transformación de las instituciones, la creación de nuevo capital social y de nuevas aptitudes, en algunos casos reemplazar instituciones tradicionales que inevitablemente se debilitarán en el proceso de desarrollo. En otros casos, las nuevas instituciones contendrán elementos de las antiguas; habrá un proceso de evolución y adaptación (...) Una estrategia de desarrollo necesita exponer cómo se va a crear, revisar y adoptar el proceso de participación, los medios por los cuales se van a obtener el dominio y el consenso"⁸².

En Colombia, en lo corrido de la década actual se ha producido un fuerte y continuo deterioro del ahorro interno cuya contrapartida ha sido un alto desequilibrio externo apenas en curso de corrección. Estos factores, junto con la declinación del crecimiento y el disparo del desempleo, constituyen las restricciones más agudas para restablecer un proceso de desarrollo sostenido, estable y equitativo. A su solución tendrá que sumársele el alcance de los eventuales acuerdos políticos con las fuerzas guerrilleras, más tarde o más pronto, que implicarán la transformación institucional, política y económica del país y que producirán, seguramente, un nuevo marco de consensos entre las fuerzas sociales, políticas y económicas. No son pocos, pues, los retos que deberá asumir el pensamiento económico colombiano para la próxima década.

⁸¹ "Nota de Cierre", en *Economía y Opinión*, pág. 299.

⁸² Joseph Stiglitz, "Towards a New Paradigm for Development Strategies, BNIO Policies and Processes", Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, 1998, pp. 8 y 9. Véase también su artículo "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", en *The WIDER Annual Lectures*, Helsinki, 1998. El más reciente premio Nobel de Economía, Amartya Sen, ha elaborado reflexiones similares destacando los temas de desarrollo social, democracia, valores sociales compartidos y capacidad humana, para cuyo logro se combinan la acción del Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. Véase, "Las Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI", *Cuadernos de Economía*, No. 29, Bogotá, Universidad Nacional, págs. 75-100.