

January 2005

## Reformas estructurales: modelos difíciles de armar

Jaime Alberto Rendón Acevedo

*Universidad de La Salle, Bogotá*, jrendon@lasalle.edu.co

Luz Margarita Cardona Zuleta

*Universidad Nacional, seccional Medellín*, lmcadona@unalmed.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

---

### Citación recomendada

Rendón Acevedo, J. A., y L.M. Cardona Zuleta (2005). Reformas estructurales: modelos difíciles de armar. *Equidad y Desarrollo*, (3), 9-33. <https://doi.org/10.19052/ed.371>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# REFORMAS ESTRUCTURALES: MODELOS DIFÍCILES DE ARMAR

---

JAIME ALBERTO RENDÓN ACEVEDO\*  
LUZ MARGARITA CARDONA ZULETA\*\*

---

## RESUMEN

Un balance crítico de los modelos de desarrollo con los que se ha pretendido entregarle a América Latina mejores condiciones de crecimiento y equidad. Desde el modelo de sustitución de importaciones hasta las reformas estructurales de segunda generación, propias del final de la década de 1990, el continente ha debido enfrentar programas de ajuste macroeconómico, político y social que muy poco han contribuido a subsanar las difíciles condiciones estructurales existentes. Sin embargo, quedan retos grandes hacia los años venideros, de tal manera que se pueda lograr la viabilidad económica y social de un continente plagado de frustraciones, retos que se habrán de enfrentar con gran responsabilidad y creatividad.

**Palabras clave:** política económica, reformas estructurales, modelos de desarrollo.

---

\* Economista, Especialista en Finanzas y Evaluación de Proyectos, Magíster en Desarrollo Regional y Local, Profesor e Investigador, Facultad de Economía, Universidad de La Salle. E-mail: jrendon@jupiter.lasalle.edu.co

\*\* Economista, Magíster en Desarrollo, profesora investigadora de la Universidad Nacional, seccional Medellín. E-mail: lmcadonna@unalmed.edu.co

Fecha de recepción: agosto 2004

Fecha de aprobación: diciembre 2004

# STRUCTURAL REFORMS: MODELS DIFFICULT TO ORGANIZE

## ABSTRACT

This article presents a critical appraisal of development models, which have been aimed to provide equity and economic growth conditions for Latin America. From the import-substitution model to the second generation of structural reforms at the end of the 1990's, the region has had to face macroeconomic, political and social adjustment programs, which have contributed too little to the prevailing structural conditions. However, there are important challenges in the coming years. Can economic and social feasibility be reached in a subcontinent plagued of frustrations? These challenges must be faced with great responsibility and creativity.

**Key words:** economic policy, structural reforms, development models.

## Introducción

El nuevo problema que hay que resolver, a nivel internacional según Bobbio, ya no es el del orden, sino el de la justicia. De ahí que «la propuesta de un nuevo pacto social global, y no parcial», constituya hoy una necesidad de «que sea introducida en el pacto alguna cláusula que asegure una distribución equitativa de la riqueza» (...) Cabe presumir que quien es autosuficiente en lo económico puede permitirse no ser vasallo en lo político, sino ciudadano, de suerte que autosuficiencia económica y ciudadanía son dos caras de la misma moneda. Universalizar ese mínimo de ciudadanía económica o, cuando menos, hacer que las personas puedan desarrollar sus capacidades (...) es económicamente posible (Cortina, 1997).

**A**mérica Latina conoció en el siglo XX, desde la posguerra hasta mediados de la década de 1980, tres modelos de desarrollo que, en ocasiones, se han sobrepuesto: exportación de materias primas y productos agrícolas, sustitución de importaciones y expansión de mercados internos protegidos, de acuerdo con las políticas de desarrollo hacia afuera<sup>1</sup> intentando obtener cuotas del mercado mundial, siguiendo el camino de los países asiáticos. Estos modelos se fueron agotando en su orden en las décadas de 1960, 1970 y 1980. A mediados de esta última, América Latina ofrecía logros desiguales en la ejecución de estos modelos. No obstante, la situación generalizada se caracterizaba por bajas tasas de crecimiento, con algunas excepciones como Chile, inflación, crisis de la deuda externa, déficit fiscal y profundas debilidades en sus sistemas democráticos, que tornaban difícil el éxito de las reformas, o mejor, dificultaban el propósito de conseguir unos territorios competitivos y en alto crecimiento.

Al finalizar la década de 1980 Latinoamérica inició un proceso de redefinición de sus relaciones con la economía y la sociedad global, que incluyó un programa de ajuste estructural como solución a los desequilibrios macroeconómicos señalados y que a la vez prometía un compromiso latinoamericano con las prioridades de la agenda política global en materia democrática.

Hoy, como hace 15 años, América Latina enfrenta una penosa situación social, política y económica. En realidad los programas de reformas estructurales propuestos como alternativas a los desequilibrios padecidos en la década de 1980, no sólo se quedaron trancos, en «mitad del camino», y sus resultados han sido percibidos como negativos por la opinión pública latinoamericana (Lora, 2002),

<sup>1</sup> Diseñadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

sino que obligan a diseñar y a ejecutar los ajustes para emprender las obligatorias reformas estructurales e institucionales ya iniciadas.

En esta búsqueda por encontrar unas reformas realmente efectivas, se espera que la economía política de la «nueva escuela institucional» pueda hacer aportes valiosos al diseño de políticas económicas y sociales para América Latina y Colombia en particular. Políticas que posibiliten, como lo afirma Luis Jorge Garay (1999), una inserción creativa y no destructiva de las economías nacionales a la economía global.

La hipótesis que se defenderá en esta exposición es que si bien en cada una de las etapas de desarrollo descritas los países latinoamericanos han obtenido resultados diferenciados (que pueden clasificarse como de pobre, mediano y relativo éxito), la región requiere hoy, para resolver sus problemas de atraso productivo e iniquidad, soluciones complejas<sup>2</sup> y creativas que superen las concepciones «Neos» aplicadas en el pasado e incluso en el presente.

El trabajo consta de tres partes: en la primera se hará una revisión de los postulados teóricos de los modelos implementados, así como del desempeño económico latinoamericano en el período comprendido entre 1945 y 1985. En la segunda se hace una evaluación de la aplicación y efectividad de los modelos en el caso colombiano. Por último, en la tercera, se hará un seguimiento de los que, a nuestro criterio, son los principales puntos de la agenda de gestión pública y privada para los años venideros, es decir, las prioridades o los retos para la economía y la sociedad colombiana.

## Los modelos inconclusos

América Latina ha sido escenario de aplicación y desencuentros de los más disímiles modelos de desarrollo y crecimiento económico. Hoy, cuando se evalúa una década de reformas estructurales de corte neoliberal, tras un período largo de intentos de forjar una estructura económica acorde con el pensamiento histórico - estructuralista diseñado para Latinoamérica por la Cepal, unos y otros levantan cabeza en los escenarios públicos para proclamar victorias parciales o los fracasos celebrados de la postura contraria.

---

<sup>2</sup> La complejidad es entendida en este escrito como la interacción de las diferentes disciplinas y ciencias que procuran brindar una explicación y generar directrices a los asuntos del desarrollo humano. Esto es, asumiendo la política, la economía, la antropología, la sociología, la ecología e incluso las llamadas ciencias duras, como eslabones válidos en la discusión de alternativas que conduzcan al bienestar, al crecimiento, en general, al desarrollo de las naciones.

Los balances hasta ahora realizados plantean dudas e incluso alternativas respecto a los modelos aplicados en el continente. Sin embargo, es indispensable realizar un recorrido por los planteamientos teóricos y políticos que ellos han implicado, para dilucidar aún más los retos de los años por venir.

### Un poco de una historia necesaria

La gran crisis del capitalismo, entre 1929 - 1930<sup>3</sup>, dejó un legado para los tiempos venideros: se trata de la participación decidida del Estado en contraposición de la concepción del Estado gendarme, propia de las primeras fases del capitalismo.

La nueva concepción fue planteada y teorizada por J. M. Keynes, a partir de un postulado macroeconómico aparentemente muy simple: el Estado debía garantizar la demanda agregada en la sociedad para impedir el colapso de la tasa de ganancia y para garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia a los desempleados y de todos aquellos que estuvieran por fuera del ciclo económico de la generación de ingresos.

Los fundamentos teóricos del Estado benefactor, si bien fueron postulados por Keynes, también es cierto, y así lo reconoce toda la escuela keynesiana, los hallazgos premonitorios de la crisis total del sistema se deben a los trabajos teóricos de Karl Marx, quien a partir de los resultados obtenidos acerca de la tendencia descendente de la tasa de ganancia y del papel de los ejércitos de reserva en el mantenimiento de una estructura salarial baja, condujeron a la conclusión sobre la alta posibilidad de una quiebra total del sistema y a la profundización del fenómeno del desempleo como resultado de la propia lógica del capitalismo.

---

Hoy, como hace 15 años, América Latina enfrenta una penosa situación social, política y económica.

---

<sup>3</sup> La crisis puede ser evaluada y valorada como un fenómeno de oferta o de demanda, de cualquier forma, en ella confluyeron no sólo elementos de índole económica sino políticos y en especial administrativos. Recuérdese que para aquella época la producción en masa, la división del trabajo, habían logrado a través del Taylorismo y del Fordismo su máxima expresión en materia de productividad.

Keynes, que conocía los postulados teóricos de Marx con respecto a la crisis del sistema, entendió la necesidad de un ente regulador como alternativa a los fallos del mercado.

Fue así como, a partir del diseño de políticas económicas de inspiración keynesiana, el capitalismo demostró, tal vez por primera vez, que sería capaz de adaptar permanentemente su estructura y preservar las condiciones de reproducción del sistema en el largo plazo.

No obstante, el carácter cíclico del capitalismo vuelve a manifestarse en la década de 1970, las políticas económicas de inspiración keynesiana muestran su agotamiento y el intervencionismo económico que había sido postulado como remedio aparece ahora como problema, cediendo el paso, de nuevo, a las tesis del liberalismo económico que proclaman las bondades de la iniciativa privada en todos los frentes: libertad de comercio y materialización de las ventajas absolutas y comparativas, obligatoriedad de establecer ventajas competitivas para el logro del éxito en los mercados internacionales y, en últimas, un diseño macroeconómico transparente que garantice infamación oportuna a todos los agentes económicos, movilidad y libre asignación de factores productivos.

¿Pero qué pasó en 40 años de Estado de bienestar? Desde la perspectiva de Lipietz (1990), el paradigma industrial del capitalismo se caracterizó por altos niveles de rigidez en todos sus componentes: en la organización del trabajo, en la gestión de la planta, tecnología y base energética. Al mismo tiempo, el régimen de regulación fordista generó un Estado altamente asistencialista y una rigidez contractual tal que hacen inviable, desde la perspectiva financiera, el Estado de bienestar en el largo plazo. Si sumamos a la rigidez contractual fenómenos como la urbanización, los cambios demográficos y el aumento en la esperanza de vida de la población el resultado no es otro que la tendencia creciente (geométrica) de las obligaciones del Estado, excesiva para el comportamiento aritmético de los ingresos.

La situación descrita legitima el discurso del liberalismo sobre la primacía del interés individual sobre el colectivo, y el rol protagónico del Estado en materia de seguridad y garantías individuales; una vez más el bienestar colectivo será el resultado de las acciones egoístas de los individuos en procura de su propio bienestar.

La era de la globalización entra al empezar la década de 1970 generando profundos cambios en la sociedad, asumiendo la innovación como premisa básica

para la recomposición permanente del modelo capitalista, que se llevará a cabo de la mano del liberalismo económico y político<sup>4</sup>.

Los países del norte emprenden su recomposición en el decenio de 1970 bajo los esquemas propuestos por el Neoliberalismo<sup>5</sup>. América Latina mantiene, aunque con virajes de algunos gobiernos, hasta mediados de la década de 1980, un modelo de desarrollo que da prioridad a las condiciones internas, concepción de desarrollo hacia adentro, proceso que culmina con los problemas generados en América Latina por los desequilibrios macroeconómicos producto del excesivo endeudamiento público, la inflación y los desórdenes políticos y sociales del continente a finales de este decenio.

### **América Latina en el contexto de la posguerra**

Como se afirma en la presentación de este trabajo, en el período de la posguerra, hasta mediados de la década de 1980 (Castells, 1996), la región conoció tres modelos de desarrollo:

- Exportación de materias primas y productos agrícolas, cambiando productos básicos por productos manufacturados y conocimiento técnico especializado de las regiones más avanzadas del mundo; este primer modelo se agotó en los años 60's.
- Sustitución de importaciones, de acuerdo con políticas diseñadas por la CEPAL, expansión de mercados internos protegidos. Este proceso se basó en una gestión política de corte populista; el modelo se agotó en el decenio de 1970.
- Una estrategia de desarrollo hacia afuera, utilizando las ventajas comparativas de los costos para obtener cuotas de mercado en la economía global, tratando de imitar, al decir de Castells, el próspero camino de los países asiáticos de reciente industrialización, modelo que se agotó en general en la década de 1980, con excepción de Chile.

<sup>4</sup> Hay que resaltar la coincidencia entre postulados liberales como flexibilidad y libre movilidad de factores con la flexibilidad propia de las nuevas tecnologías, lo que hace posible que por lo menos en algunas actividades productivas esta característica opere.

<sup>5</sup> El término «neoliberalismo» ha sido utilizado para referirse a una corriente de pensadores liberales que emprenden una defensa radical de la libertad individual, columna vertebral del pensamiento liberal, que según ellos está siendo seriamente amenazada por el auge del intervencionismo estatal, de los totalitarismos que conoció el siglo XX. Son pioneros de esta defensa los miembros de la sociedad por la libertad, Hayek, Mises, Popper, entre otros. El texto de Hayek, *Camino de servidumbre*, es tal vez la clave de este movimiento intelectual.

Para Castells (1996) el fracaso en tales modelos fue determinado por el «efecto combinado de las transformaciones ocurridas en la economía informacional/global y de la incapacidad institucional de la mayoría de los países latinoamericanos para adaptarse a estas transformaciones».

El primer modelo, —la forma más tradicional de dependencia comercial—, se agotó como consecuencia de la transformación estructural del comercio y la producción mundial. Mientras que para el mundo la comercialización de bienes básicos no energéticos era en 1970 del 16%, para América Latina superaba el 48% y hasta 1980, con excepción de Brasil, la exportación de productos primarios representaba el 50% de sus exportaciones (Castells, 1996).

La dependencia de las exportaciones de productos básicos situó a la región en condiciones desventajosas respecto a la economía mundial por varias razones, algunas de ellas suficientemente conocidas<sup>6</sup>:

- El deterioro constante de los términos de intercambio de productos básicos con relación a los productos manufacturados.
- La creciente productividad de la producción agrícola en la mayoría de las economías desarrolladas: Estados Unidos y Europa fundamentalmente, lo que condujo al descenso de los precios y a una reducción de la demanda en los mercados mundiales.
- El cambio tecnológico que indujo la sustitución gradual de materias primas tradicionales por productos sintéticos y materiales avanzados, reduciendo así mismo su consumo por el reciclado.

La debilidad de las economías que dependían de las exportaciones de productos básicos a bajo precio facilitó la estrategia de sustitución de importaciones, respaldada por los gobiernos latinoamericanos en mercados internos protegidos. La estrategia de sustitución de importaciones ya había sido impulsada como respuesta a la crisis de 1930; sin embargo, el proceso sustitutivo se expande de manera considerable en la década de 1960<sup>7</sup>, con un flujo importante de inversión extranjera directa hacia los mercados internos, proveniente principalmente de Estados Unidos.

<sup>6</sup> Sobre esos planteamientos coinciden Martínez, 1996; Castells, 1996; Lipietz, 1990.

<sup>7</sup> Para Colombia, según Acevedo (1985) a mediados del 1960 se puede decir que el modelo sustitutivo empezaba a abandonarse en el momento en que apenas se iniciaba la sustitución de bienes de capital.

Se puede afirmar, siguiendo a Castells y a Fajnzylber, que la industrialización sustitutiva y las exportaciones aumentaron de manera considerable, en los casos de México, Argentina y Brasil, en el período 1960-1980. En general el crecimiento del PIB alcanzó una tasa promedio de 5.3% entre 1950 y 1970 y del 6.2% entre 1965 y 1974. El crecimiento anual promedio de las exportaciones industriales fue de un 11.9%, menor, pero no muy alejado del 15.95% de los cuatro tigres asiáticos (Castells, 1996).

El agotamiento del modelo sustitutivo se da por varias razones, en el contexto de un proceso de transformación tecnológica iniciado en la economía mundial desde mediados de la década de 1970:

- El deterioro de la demanda externa por productos agrícolas menguó las bases financieras del proceso sustitutivo, la importación de maquinaria se verá seriamente afectada, lo que hará inevitable el rezago tecnológico de la industria latinoamericana.
- La crisis de las exportaciones, junto con la inflación interna, consecuencia de la protección de los mercados, afecta negativamente la demanda interna y socava las bases mismas del modelo de sustitución.
- La creciente deuda externa, el manejo clientelista e improductivo de estos recursos, con excepciones matizadas en Colombia, Chile y Brasil, va a deteriorar las alianzas políticas, de corte caudillista, populista y en muchos casos con un alto protagonismo del estamento militar.

Las consecuencias no se harán esperar: crisis de la deuda externa, inflación, déficit fiscal, deterioro del sector exportador e inestabilidad política caracterizan el panorama político y económico de América Latina en la década de 1980. Esta crisis se evidenciará en la cesación de pago de la deuda emprendida por México, la crisis Argentina posterior a la guerra de las Malvinas, la crisis política de Brasil con la posterior caída del Gobierno de Collor de Mello y más tarde el llamado «caracazo» en Venezuela.

Frente a esta situación los organismos multilaterales apoyados en una tecnocracia local, «despolítica» emprenden un paquete de reformas estructurales dirigidas al logro de los siguientes objetivos.

- Garantizar el pago de la deuda cuidando los intereses de los acreedores y adelantándose a una crisis financiera internacional.

- Propiciar la inserción, por lo menos de los sectores económicos más dinámicos, de las economías nacionales al mercado mundial.
- Volver más eficiente el sector público latinoamericano, reduciendo de paso el déficit fiscal, fuente permanente de desequilibrios macroeconómicos.
- Reducir la inflación.
- Y propiciar el fortalecimiento de los sistemas democráticos, muy de acuerdo con las tendencias mundiales de la posguerra fría donde la democracia liberal aparece como «nueva» utopía susceptible de ser universalizada.

### Los modelos para el ajuste

Al final del decenio de 1980 un fuerte debate de política económica enfrentó a expertos y gobernantes. Como puede leerse en la Tabla 1, las dos corrientes de pensamiento se distanciaban en el enfoque de los problemas y en la manera de hacer los cambios estructurales reconocidos como necesarios. La discusión se saldó a favor del neoliberalismo, corriente dominante en los organismos multilaterales, que, como se dijo, llevaba 20 años persistiendo en el modelo del libre mercado, en la innovación, la competitividad y el aparente Estado mínimo<sup>8</sup>.

Las reformas estructurales se llevaron a cabo bajo los esquemas propuestos por los organismos multilaterales y tuvieron relativo éxito hasta mediados del decenio de 1990. En este período los exponentes del neoestructuralismo mantuvieron una importante discusión (presión) sobre el modelo económico en curso, incluso lograron ganar algún terreno político. Pero fueron los acontecimientos los que hicieron «retornar» la sensatez. Sucesos como la crisis de México en 1994 y su efecto dominó sobre las grandes economías del continente, la crisis asiática y rusa, llevarán a comprender la fragilidad de estas economías, cuestionando, de paso, la validez de las viejas ideas del Estado mínimo y a comprender la necesidad de reformas estatales más profundas, dando inicio a lo que hoy se conoce como la segunda ola de reformas estructurales en el continente: el cambio institucional (Bresser, 1999; Stiglitz, 2001)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Se dice «aparente» pues el Estado en los países industrializados se ha convertido en un importante instrumento de regulación económica y social, llegando a excesos de intervencionismo, para proteger los intereses nacionales. Estados Unidos es un buen ejemplo de ello.

<sup>9</sup> La nueva economía institucional tiene como soporte teórico cuatro estructuras analíticas: la *public choice*, la teoría de los derechos de propiedad, la teoría de la agencia y la teoría de los costos de transacción (Sandoval, 1999).

Tabla 1. Neoliberalismo y neoestructuralismo. Principales postulados.

Postulado	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
<b>Postura filosófica</b>	El individuo como agente racional que busca sus propios óptimos en el mercado.	Los agentes presentan sus conductas en el mercado de acuerdo con referentes históricos, institucionales y sociales.
<b>Punto de partida para la implementación de políticas</b>	Los problemas que caracterizan a América Latina se deben a distorsiones inducidas por la política económica.	Los problemas que enfrenta el continente son explicados a partir del subdesarrollo y de la dependencia estructural.
<b>Posición frente a la coyuntura</b>	Graves desequilibrios macroeconómicos agravados con indisciplina estatal fiscal y monetaria.	Coincide con el diagnóstico neoliberal. Incluso lo había planteado desde la década de 1970.
<b>Énfasis de las reformas estructurales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación hacia el exterior.</li> <li>• Aumento del ahorro interno.</li> <li>• Asignación eficiente a proyectos de inversión.</li> <li>• Reformas al papel del Estado en la economía.</li> <li>• Apoyo internacional a la estrategia.</li> <li>• Liberalización de los mercados financieros.</li> <li>• Aumentos de competitividad</li> <li>• Recuperación sostenida de los niveles de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo desde adentro, realizando un esfuerzo desde la oferta.</li> <li>• Generación de equilibrios macroeconómicos, donde se debe reducir la transferencia externa por concepto de deuda y el control a la indisciplina fiscal.</li> <li>• Profundización de la institucionalidad democrática.</li> </ul>
<b>Celeridad de las reformas</b>	Reformas rápidas, aunque de acuerdo con el grado de los desequilibrios.	Gradualidad del ajuste para hacerlo socialmente eficiente.
<b>Reformas estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desreglamentación de los mercados.</li> <li>• Minimizar su función de productor de bienes y servicios.</li> <li>• Privatización.</li> <li>• Establecimiento de un marco global estable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un Estado promotor eficaz</li> <li>• Corrección de las asimetrías de la intervención.</li> <li>• Descentralizar y despolitizar la gestión pública.</li> </ul>

Fuente: Basado en Sunkel y Zuleta, 1992.

De nuevo, entonces, las reformas deben hacerse sobre negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y demás organismos multilaterales e incluso banca de inversión, «usuarios» de la deuda externa latinoamericana, con un propósito muy claro: recuperar las dos décadas perdidas de América Latina. Si bien, como se muestra en la Gráfica 1, América Latina presenta una variación importante en el promedio de crecimiento del ingreso *per capita*, éste sólo alcanza a superar a los países del Medio Oriente y del África, hechos nada halagadores en un contexto de apertura y obligatorio crecimiento económico que conduzca a la

reducción de los índices de pobreza y mucho menos a contrarrestar la inequidad y la asimetrías de toda la sociedad <sup>10</sup>.

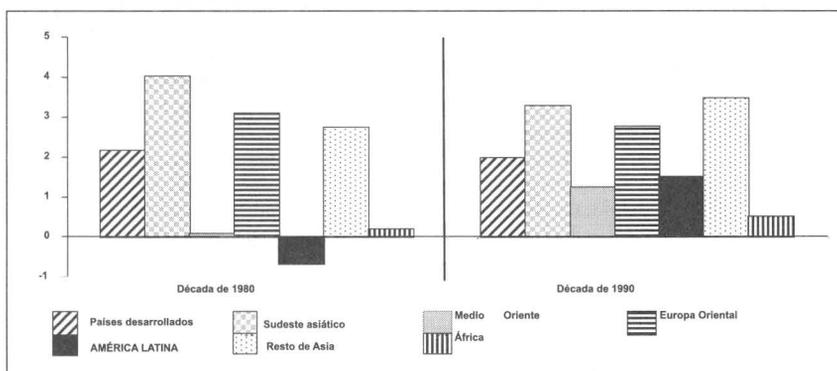


Gráfico 1. Comparaciones variación % promedio PIB per capita.

Fuente: BID

Todo este proceso ha implicado modificaciones sustanciales en la manera de entender la sociedad, la economía, la política y, en últimas, el desarrollo. Los cambios con los que hoy está comprometido el continente, y que nadie duda de su obligatoriedad, tienen dos propósitos fundamentales:

1. El control fiscal con miras a que el Estado se fortalezca en sus funciones básicas de distribución, asignación eficiente de recursos y de estabilización económica, esto es, de combatir los altos niveles de pobreza, miseria y concentración del ingreso, así como el de permitir el acceso de los ciudadanos a los bienes meritorios, que entre otras cosas son los únicos que posibilitan el acceso a más altos índices de desarrollo. Complementariamente, el Estado debe procurar no sólo un control estricto a la generación de desequilibrios tanto internos como externos sino que debe asumir un papel activo en la regulación del ciclo económico<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Para América Latina, de acuerdo con la Cepal, los índices de pobreza, es decir, la población que tiene ingresos diarios de 2 dólares, es del 43.8%. En particular, las últimas cifras para Colombia son: por debajo de la línea de miseria, que se define como la población que vive con un dólar al día, se encuentra aproximadamente el 20% de la población, unos nueve millones de colombianos. Estas personas tienen ingresos de alrededor de 70.000 pesos al mes. En la línea de pobreza se encuentra el 68% de la población, es decir cerca 24 millones (*El Tiempo*, enero 18 de 2002).

<sup>11</sup> Entre las enseñanzas de la última década se encuentra la importancia en el manejo y la intervención sobre el ciclo económico. De hecho, según estudios realizados por el DNP, el ciclo económico en toda América Latina y en Colombia en especial, paso de tener un proceso de 10-12 años entre puntos de crisis, a uno de 3-4 años, lo que se convierte en algo novedoso para el manejo de la política económica. Estados Unidos, a partir de los atentados de septiembre y con la ya anunciada recesión de su economía, dio muestras de cómo intervenir para sacar a la economía de la crisis, al punto que en el primer trimestre de este año presentó un crecimiento de 5.7%, frente a igual período del año anterior (*Dinero*, mayo 3 de 2002).

2. La gobernabilidad, ya que entre los desequilibrios económicos y la excesiva pobreza, los ciudadanos no han podido encontrar los caminos de la democracia y la ciudadanía como condiciones indispensables para el desarrollo, la libertad y la felicidad (Sen, 2000; Cepal, 2001).

Sin embargo, todo el énfasis de los cambios institucionales no está estrictamente en las funciones o garantías que desde el Estado se le brinde a la sociedad. Se hace necesario, en ideas de Douglass North (1990), contar con unos mercados eficientes, que logren disminuir los costos de transacción de la sociedad<sup>12</sup>. Para esto la nueva institucionalidad debe partir de propósitos comunes entre los agentes, esto es, el crear escenarios de futuro y concertar los instrumentos y mecanismos para conducir a las empresas, a los individuos, en suma, a la sociedad hacia estadios de desarrollo y crecimiento acordes con las necesidades que hoy se le plantean al continente.

El institucionalismo propone nuevos equilibrios que se soportan en un modelo bastante ingenuo de no determinaciones internas ni externas (globales); es decir, ningún agente estaría en capacidad de alterar las condiciones sociales inherentes a su propio medio o al de otros (Eggertsson, 1999). Esto, que es una paradoja del nuevo modelo, en cuanto a la facilidad que tienen las economías del norte, con sus organismos multilaterales, de determinar las condiciones de equilibrio económico y social en América Latina, conlleva a que el modelo, su aplicación, de entrada se enfrente a un contexto de instituciones ineficientes, de mercados imperfectos e información asimétrica que necesariamente modificará sus postulados fundamentales.

---

Las reformas deben hacerse sobre negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y demás organismos multilaterales e incluso banca de inversión, "usuarios" de la deuda externa latinoamericana, con un propósito muy claro: recuperar las dos décadas perdidas de América Latina.

---

<sup>12</sup> Esta «moda» intelectual ha hecho variar incluso la enseñanza de la Economía, donde la gestión pública, la teoría de la hacienda, ha entrado a nutrirse de la microeconomía en tanto reflexión sobre racionalidad de los agentes y decisiones de productividad y competitividad, que, en últimas, no son otra cosa que estrategias para enfrentar las asimetrías sociales y de empresa o, en general, los costos de transacción.

Hasta aquí los pormenores de los modelos inconclusos; nos enfrentamos a una realidad que posibilita renovar la credibilidad en el continente, no sabremos por cuanto tiempo. Lo único cierto es que se requieren nuevos pactos sociales, profundizar las reformas estructurales, reinventar el Estado y las instituciones, emprender nuevas formas de cooperación, es el momento de las redes y la globalidad. De todas maneras América Latina, entre pobreza y deuda pública, sigue divagando sobre su estrategia de futuro, cuando el presente es todavía incierto (Véase Tabla 1).

**Tabla 1.** Comportamiento económico de América Latina. Porcentajes anuales

	91-00	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento del PIB real	3,3	0,0	3,8	0,6	0,5	3,8	3,8
Consumo per capita	1,2	-1,9	2,1	-0,5	-1,3	1,8	2,1
PIB per capita	1,6	-1,6	2,2	-1,0	1,0	2,3	2,4
Población	1,7	-1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
Inversión interna bruta / PIB	19,5	19,6	20,2	19,9	19,8	20,0	20,5
Inflación	12,7	4,8	8,6	5,5	4,3	4,1	4,0
Saldo presup. Gob central / PIB	-3,5	-4,4	-2,7	-2,6	-2,8	-2,6	-2,2
Aumento mercado exportaciones	9,0	5,1	12,0	-0,4	1,6	7,7	7,3
Volumen exportado	8,5	6,9	9,1	1,4	5,3	11,5	8,9
Términos de intercambio / PIB	0,1	0,3	0,6	0,9	-0,4	0,0	0,1
Cuenta corriente / PIB	-2,8	-3,2	-2,4	-2,7	-2,7	-2,8	-3,0
Aumento PIB							
LAC exc. Brasil	3,8	-0,4	3,4	-0,4	-0,7	3,6	3,9
América Central	4,4	4,4	2,7	0,7	1,6	3,6	3,8
Caribe	3,5	5,0	5,3	1,4	3,0	3,7	3,8

Fuente: Banco Mundial, Pronóstico inicial, febrero 2002.

## Colombia: entre la disciplina y el sinsentido

Colombia se ha caracterizado por la heterodoxia en materia de política económica. Los gobernantes desde mucho antes de la crisis de 1930 comprendieron la importancia de la intervención estatal como promoción a la construcción del mercado interno y como protector de los intereses de la propiedad privada. Así se hizo desde la reconstrucción nacional a partir de los acuerdos que dieron fin a la llamada Guerra de los Mil Días, pasando por los procesos de sustitución de importaciones e incluso la tímida salida a los mercados internacionales a partir de 1968 con productos no tradicionales, hasta la instauración de las reformas estructurales en la década de 1990<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Colombia realizó el paquete de reformas estructurales desde una perspectiva única y privilegiada en el continente: las reformas, aparentemente, se realizaron por convicción y no por sometimiento.

Las reformas realizadas por Colombia comprendieron diferentes tópicos de la vida nacional y si bien fueron iniciadas durante el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) fue en la administración de César Gaviria (1990-1994) donde se materializaron. El proceso constitucional de 1991 fue el marco regulatorio que le daría inicio al más grande proceso de cambios estructurales vividos por el país en la segunda mitad del siglo XX.

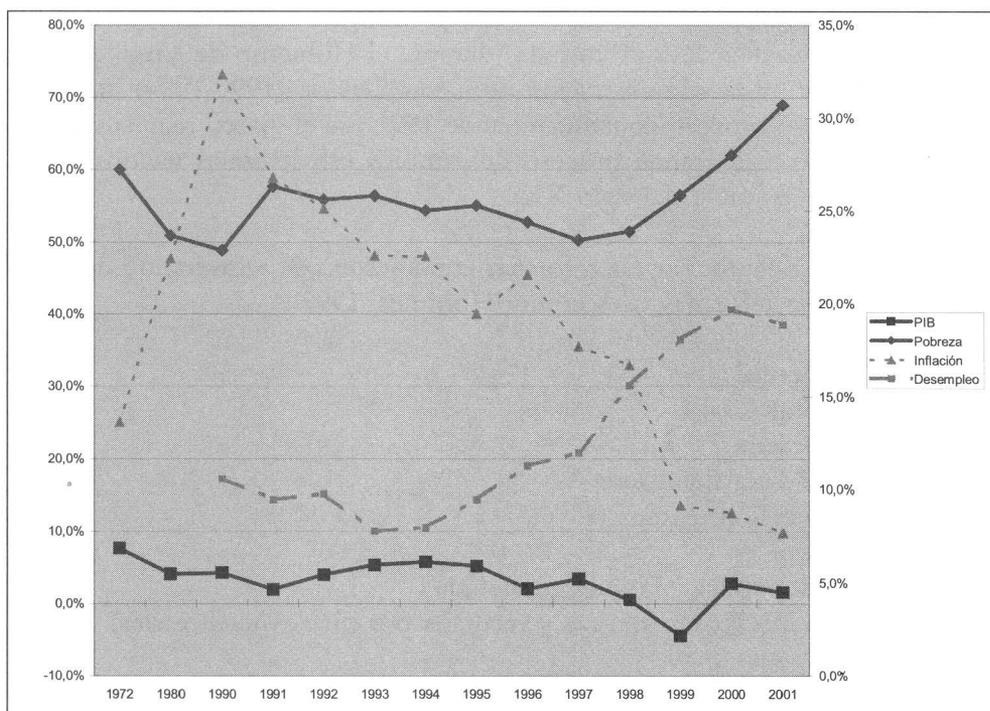
Además de la Constitución, las reformas condujeron a la reinvencción de nuestra sociedad, con reformas tales como (Hommes, 1998):

- Reforma comercial
- Reforma laboral
- Reforma cambiaria
- Reforma al sistema financiero
- Política de inversión extranjera
- Seguridad social
- Banco de la República - Política monetaria
- Descentralización (competencias y recursos por niveles territoriales)
- Política fiscal
- Política social
- Política de seguridad
- Reformas electorales

Estas reformas condujeron, entonces, a la creación y/o fortalecimiento a entidades como la Fiscalía, las Cortes, la Procuraduría, las transferencias territoriales, entre muchas otras que le han representado grandes erogaciones al erario público, pero con resultados limitados en asuntos vitales: el atraso socioeconómico del país, la ingobernabilidad, la pobreza y la inequidad frente a la distribución del ingreso (Ver Gráfico 2).

No obstante los grados de libertad con los que se realizaron las reformas estructurales, éstas le significaron al país grandes esfuerzos sociales, políticos, institucionales y económicos, sobre todo representados en materia de gasto público y crisis económicas. De hecho, de acuerdo con datos y proyecciones del Departamento Nacional de Planeación, se tiene que para este año se espera cerrar con un nivel de gasto público del Gobierno central del orden del 18.7% del PIB, cuando en 1990 ese componente representaba el 11.2%. Mientras que el crecimiento económico pasó de un promedio del 2.9% en las dos últimas décadas, a uno del 0.4% en los últimos cinco años<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Para la década de 1980 el crecimiento promedio del PIB fue del 3% mientras que en la década de 1990 ese crecimiento se redujo al 2.7%. Cifras del DNP-Cepal.



**Gráfico 2.** Colombia: comportamiento económico social.

Fuente: DNP - Dane

El aumento del gasto le ha representado al país mantener un significativo déficit fiscal que se ha venido retroalimentando de un excesivo crecimiento de la deuda pública, tanto externa como interna. Así, para toda la década pasada el crecimiento de la deuda externa total fue del 69.9% y el saldo actual sobre el PIB alcanza a ser del 48%, máximo histórico comparable sólo con 1987, si se tiene en cuenta que en 1980 su participación en el PIB fue del 27% y en 1995 del 32.1%.

Todo esto refleja así una aguda contradicción del modelo implementado en Colombia. Tal vez las condiciones particulares de la sociedad colombiana obligaron al establecimiento a realizar un duro cambio institucional que implicó aumentar considerablemente el tamaño del Estado y mantener la senda de crecimiento de la deuda y de los desequilibrios macroeconómicos, puntos básicos a solucionar por parte del paquete de reformas estructurales.

Para emplear una expresión de Kalmanovitz (2001) Colombia ha tenido características de política para ubicar su modelo de desarrollo dentro de una concepción antiliberal. Es más, su disciplina macroeconómica admirada y felicitada en el contexto internacional por más de 70 años, donde ha sido juiciosa ante las

recomendaciones tanto de la Cepal como del FMI, la ha llevado a realizar reformas e implementaciones de política a medias, con un agravante mayúsculo: su clase dirigente, tanto política como empresarial, no ha contado con un proyecto de país, de nación a largo plazo que la estructure y la dinamice bajo objetivos de crecimiento y desarrollo comunes para toda la sociedad.

Además, el Estado colombiano, a pesar de concebirse intervencionista, no ha tenido la suficiente fuerza reguladora para hacer prevalecer el bien público sobre los intereses privados (Corredor, 1995), generando esquemas amañados de marcos reguladores que se mueven al vaivén de los intereses del empresariado, que además se expresa en la incoherencia de las políticas y por ende de los resultados de la apertura económica.

Esto ha hecho que hoy, y de acuerdo con la realidad que vive todo el continente, las renegociaciones de la deuda externa estén conduciendo no sólo a estrictos programas de ajuste sino a la obligatoriedad de realizar reformas de carácter institucional que harán reducir drásticamente el tamaño del Estado y junto a él las responsabilidades o las formas de intervención.<sup>15</sup>

Sin embargo, todo parece indicar que las responsabilidades que el país debe asumir se suceden de gobernante en gobernante para evitar los costos políticos que ellas pueden acarrear. De hecho, los gobiernos de Samper y de Pastrana no le dieron vía a las reformas institucionales que fueron pensadas desde mediados de la década pasada y se rediseñaron por la llamada Misión Alesina (Alesina, 2001), que logran llevar la discusión hacia la esfera nacional, esto es, a modificar el DNP, el Banco de la República, la Fiscalía y el presupuesto nacional, entre otros.

El proceso constitucional de 1991 fue el marco regulatorio que le daría inicio al más grande proceso de cambios estructurales vividos por el país en la segunda mitad del siglo XX.

<sup>15</sup> Éstos son tal vez los propósitos de las leyes 617/2000, 715/2001, así como del Acto legislativo 012, que implican no sólo un serio ajuste financiero frente a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales (departamentos y municipios) sino el compromiso tácito de los municipios por priorizar los gastos y reordenar las transferencias hacia los sectores prioritarios, esto es, hacia educación y salud.

Inclusive, desde importantes sectores de la sociedad, se ha planteado la necesidad de emprender reformas radicales a la Constitución de 1991<sup>16</sup>, como si ésta fuera el centro de la ineficacia institucional del país. Colombia, país de leyes y santanderistas, le ha dejado a la norma la responsabilidad de ejercer desde y por ella misma los cambios pensados, volviendo intrascendentes los contextos en los que la norma se desenvuelve y en especial los cambios obligatorios que deben realizarse a la par en una compleja red de situaciones, que pasando por el Estado hasta las relaciones propias de los agentes económicos en el mercado, hacen una red compleja de interrelaciones estratégicas necesarias igualmente de modernizar (Bejarano, 1999).

**Tabla 2.** Comportamiento económico de Colombia. Variaciones reales.

	1999	2000	2001	2002 pr	2003 pr	Crecimiento real			
						2000	2001	2002 pr	2003 pr
Total consumo	61.486.154	62.346.289	63.764.516	64.830.886	66.161.241	1,4	2,3	1,7	2,1
Consumo hogares	45.148.319	46.041.456	47.277.472	48.241.780	49.366.692	2,0	2,7	2,0	2,3
Consumo administraciones públicas	16.337.835	16.304.833	16.487.044	16.589.106	16.794.549	-0,2	1,1	0,6	1,2
Total inversión	9.188.912	10.321.816	10.517.134	11.502.578	13.731.241	12,3	1,9	9,4	19,4
Formación bruta de capital fijo	9.083.464	8.897.000	9.663.468	10.571.219	12.056.706	-2,1	8,6	9,4	14,1
Privada	4.980.216	4.046.240	5.888.348	6.127.418	7.463.826	-18,8	45,5	4,1	21,8
Pública	4.103.247	4.850.760	3.775.120	4.443.802	4.592.880	18,2	-22,2	17,7	3,4
Variación de existencias	105.448	1.424.816	853.666	931.359	1.674.535	1251,2	-40,1	9,1	79,8
<b>Demanda Interna</b>	<b>70.675.066</b>	<b>72.668.105</b>	<b>74.281.650</b>	<b>76.333.464</b>	<b>79.892.482</b>	<b>2,8</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>4,7</b>
Exportaciones	13.488.115	14.317.155	14.658.172	13.980.759	14.768.751	6,1	2,4	-4,6	5,6
Importaciones	11.912.580	12.621.429	13.481.714	13.525.408	14.841.025	6,0	6,8	0,3	9,7
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>72.250.801</b>	<b>74.363.831</b>	<b>75.458.108</b>	<b>76.768.815</b>	<b>79.820.208</b>	<b>2,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>3,9</b>

(pr) preliminar.

(py) proyectado.

Fuente: Dane - DNP DEE.

Millones de pesos de 1994

## El Neoinstitucionalismo: avances hacia el sentido común

Las discusiones paradigmáticas entre neoliberales y neoestructuralistas, realizadas desde instancias técnicas de aplicación de la política económica, presentaron, obviamente, matices diferentes hacia mitad de la década de 1990 en América Latina, que condujeron a que tales diferencias terminaran manifiestas en dos directrices básicas: de un lado, la imperiosa necesidad de mantener las reformas estructurales bajo esquemas de supervisión sectorial y, de otro, mantener una presencia significativa del Estado dada la situación de pobreza y atraso productivo de las economías del sur.

<sup>16</sup> Esto es tal vez uno de los principales propósitos del actual Ministro del Interior, Fernando Londoño, aunque no es claro si es una política de Estado o tan sólo un odio visceral de Londoño hacia el proceso que condujo a la carta de 1991, ya que Uribe está formado bajo los preceptos de Alesina y en general de la llamada *Public Choice*.

De cualquier manera la segunda mitad del decenio se caracterizó por una ola de gobiernos de menor ortodoxia macroeconómica que dio la posibilidad de matizar e incluso «paralizar» algunos de esos procesos<sup>17</sup>, que sin entrar a juzgar, hacen de la realidad de América Latina un momento de gran dificultad por lo intrincado de los fenómenos que la atraviesan, tal como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2.** América Latina. Una coyuntura complicada.

<b>Determinante</b>	<b>Característica</b>
<b>Económico</b>	Volatilidad de los ciclos económicos.
	Desequilibrios macroeconómicos tanto internos, fiscales, como externos.
	Problemas de endeudamiento.
	Caída en la inversión, ahorro y en general de flujos de capitales como inversión directa e incluso especulativa.
	Problemas de inserción a los mercados globales.
<b>Socio - Político</b>	Pobreza, miseria.
	Corrupción.
	Conflictos internos.
	Escasa participación - débil ejercicio de la ciudadanía.
<b>Gestión pública</b>	Dificultades en el avance de las reformas Estatales.
	Debilidad fiscal y técnica en los entes territoriales.
	Procesos de privatización no coherentes.
	Obstáculos a la creación y promoción de empresas e industrias.
<b>Gestión privada</b>	Débil inversión.
	Poca innovación.
	Desinterés por consensos sociales e interacción con el Estado.

**Fuente:** Autores

De esta forma, y dada la compleja realidad de América Latina, la economía política de la nueva escuela institucionalista, propuesta y liderada por Douglass North (1993), trajo consigo la imperiosa necesidad de entender y aplicar los obligatorios cambios estatales e institucionales bajo preceptos más amplios que los considerados por la tendencia neoliberal de la elección pública (Casahuga, 1980). Estos procesos si bien lograron adecuar la normativa electoral y de la

<sup>17</sup> Tal es el caso de gobiernos abiertamente neoestructuralistas como Cardoso en Brasil y Samper en Colombia. Además de los gobiernos populistas de Ecuador y Venezuela.

gestión pública con preceptos modernos, los contextos latinoamericanos, esa realidad mágica e incomprensible, trascendían el imperioso racionalismo necesario para su correcta aplicación.

Si bien para Kalmanovitz el análisis de North retoma los conceptos marxistas de la tecnología y la superestructura, el mismo North plantea que su diferencia radica en que él no garantiza un final feliz (1993). Esto es importante en el caso de América Latina ya que confiere la obligatoriedad de generar cambios políticos, culturales, en la estructura social que lleve a consolidar una sociedad con menores costos de transacción, garantizados, eso sí, desde instituciones coherentes y eficientes de control y esto necesariamente implica la interacción de todos los agentes económicos, así como procesos de concertación y cooperación social (Eggertsson, 1999).

A este juego de complejidad, que aún el norte y la ortodoxia, a pesar de los avances, no alcanza a comprender del todo, el pensamiento cepalino viene apostándole desde la agenda social diseñada para América Latina (Cepal, 2000), donde bajo el nombre de equidad e igualdad compleja postula la necesidad impostergable para el continente de trabajar en aspectos multidimensionales para el crecimiento y desarrollo de las sociedades del mismo.

El caso colombiano no deja de ser atípico por decir lo menos. Las reformas que se deben emprender, los retos a asumir, son de una magnitud aún mayor que los ya emprendidos en la década pasada. Una lectura a la Tabla 3 permitiría plantear no sólo la complejidad con la que se deben abordar los cambios, sino los riesgos inherentes ante la urgencia de políticas eficientes y eficaces para garantizar un futuro realizable.

Las reformas institucionales promovidas a partir de los cambios constitucionales de 1991 implicaron la generación de esa superestructura que planeaba North, en términos de que se crearon instancias como la Corte Constitucional, la Fiscalía e incluso la Junta Directiva del Banco de la República como entes de máxima decisión y con una autonomía tal que las condujo a plantearse como poderes absolutos en un Estado con grandes problemas de coherencia y ejercicio de la autoridad. Esto le ha implicado al país caer en situaciones de alta incertidumbre normativa, ya que las diferentes instancias, al gozar de autonomía e independencia, incluso tienen alcance de «frenar» las decisiones de carácter gubernamental.

De otro lado, la descentralización administrativa y fiscal como profundización de las reformas políticas que permitieron la elección popular de alcaldes, tenían como magno propósito lograr la gobernabilidad del país a través del acerca-

**Tabla 3.** Una revisión a los retos presentes y futuros

<b>Dimensión</b>	<b>Componente</b>
<b>Justicia social</b>	Pobreza — desigualdad.
	Ampliación coberturas en salud y educación.
	Continuar con las reformas profundas a la educación, pensiones y salud.
	Ampliación de oferta para sectores pobres y medios.
	Libertades políticas.
	Ejercicio de la ciudadanía.
<b>Equilibrios macroeconómicos</b>	Endeudamiento y refinanciación.
	Reducir barreras de entrada.
	Equilibrios fiscales.
	Bloques políticos (ALCA)
<b>Papel del Estado</b>	Hacer más eficiente la gestión pública.
	El Estado como promotor de crecimiento y desarrollo.
	Contrarrestar falsas dicotomías: nacional - local.
	Profundizar la descentralización - la autonomía territorial (local).
<b>Compromisos empresariales</b>	Redes.
	Innovación.
	Cooperación Inter-empresarial.

Fuente: Autores

miento de las decisiones públicas al municipio, definido como el espacio básico para la planificación y ejecución de las inversiones locales. Sin embargo, como ya se anotó, la descentralización aún está en camino y el ajuste financiero de las entidades territoriales seguramente dejará un territorio con menos jurisdicciones y no necesariamente con mayores éxitos en cuanto a la atención de sus competencias básicas y a su gestión financiera.

De todas maneras, y a la par con la imposibilidad de emprender un reordenamiento del territorio<sup>18</sup>, la nación y los departamentos continúan siendo figuras de gran importancia dentro del país, a pesar de que un esquema de descentralización, que además así está propuesto en la Ley 60 de 1993 (modificada por la Ley 715 de 2000), implica la existencia de un nivel nacional mínimo, de

<sup>18</sup> Desde la expedición de la Carta Constitucional y por mandato de ésta, el país ha «tenido que soportar» la presentación de 13 proyectos de Ley orgánica de ordenamiento territorial, que no han sido aprobados básicamente por situaciones de orden político, de instrumentación de las circunscripciones electorales, que al alterarse ponen en peligro los feudos electorales de los caciques políticos regionales.

políticas nacionales y globales y como un apoyo a la gestión municipal, dejando también a los departamentos como figuras de enlace o de coordinación entre el nivel nacional y municipal, lo que termina siendo un acto ineficiente que obviamente entorpece el funcionamiento público y aumenta los costos de transacción para toda la sociedad.

Obviamente el tema de los departamentos ha sido una de esas deudas de las reformas institucionales y probablemente objeto del nuevo paquete que apenas se emprende. Sin embargo, su tema es delicado ya que la pobreza técnica y administrativa, además de la incapacidad financiera de los municipios hace que una instancia superior deba acompañarlos en el proceso de recepción de sus competencias (bajo los principios de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia). Hasta allí también era el propósito de la norma. Lo cierto es que los departamentos son, además, instancias importantes de control político, donde su minimización entra a enfrentar intereses profundos que generan, y es obvio, un espacio político como el colombiano, conflictos que incluso amenazan con la cohesión nacional.

Con estas premisas parece lógico entender que el funcionamiento institucional ha distado lo suficiente de sus propósitos básicos y hoy el país no sólo se mantiene en una completa situación de ingobernabilidad sino que en la última década ha venido deteriorando aún más la calidad de vida de las personas<sup>19</sup>.

Así entonces, el país, y en general América Latina, debe enfrentar con bastante seriedad los cambios institucionales que le permitan acercarse, al menos, a los niveles mínimos de relaciones modernas que exige la globalización, esto es, la democracia, el respeto por los Derechos Humanos, unas condiciones materiales dignas y en especial por las libertades individuales y de libre asociación y de empresa.

Pero no se puede volver a caer en promesas salvadoras. Es necesario aprender de las formas con las que el norte ha enfrentado las exigencias sociales, políticas y económicas de sus sociedades. Las economías del sur, caso particular de América Latina, deben realizar los cambios obligatorios no pensando en ideales teóricos sino más bien en circunstancias viables para unas sociedades que han presentado realidades difíciles y, sobre todo, estructuras económicas y sociales sumamente disímiles.

---

<sup>19</sup> Es de ahondar en que los propósitos trascendieron también hacia objetivos financieros, es decir, hacia lograr solucionar los problemas de déficit fiscal que se han vuelto estructurales tanto a nivel territorial como en el nivel nacional. Éste se convierte en otro de los propósitos no logrados y hoy el país se enfrenta a duros paquetes de ajuste monitoreados por el FMI.

América Latina no puede ponerse en el dilema de decidir entre los compromisos reguladores que le impone implementar un esquema de desarrollo hacia adentro, o si acepta, como parece que lo está haciendo, los preceptos que se le sugieren desde los organismos multilaterales, esto es, de una economía abierta, globalizada (Stark, 1997) y de esta manera comprometerse de lleno con las reformas institucionales que la involucren en la dinámica de la privatización y de dejar al sector público como un ente dinámico de alta eficiencia y de tamaño reducido.

De lo que se trata entonces es de enfrentar los cambios institucionales con resolución práctica y una visión compleja; a sabiendas que la pobreza, la débil inserción a los mercados globales, la escasa competitividad, el atraso democrático, los ya estructurales desequilibrios macroeconómicos y la asfixiante deuda pública, de mantenerse, hacen de estas sociedades lugares de difícil desarrollo, de penosa viabilidad.<sup>20</sup>

De cualquier manera, la primera opción realista debería basarse en que América Latina por su diversidad y heterogeneidad hace difícil la aplicación de modelos homogéneos. Se debe entender que la nueva economía institucionalista, y junto a ella todos los nuevos esquemas planteados por la regulación, no van a convertirse en la tabla de salvación para la crisis económica que se mantiene en el continente. De asumirse de esa manera, no sólo se estropearán los objetivos sino que será el comienzo de una nueva frustración, un nuevo período de profundización de los desequilibrios económicos y sociales.

---

El caso colombiano no deja de ser atípico por decir lo menos. Las reformas que se deben emprender, los retos a asumir, son de una magnitud aún mayor que los ya emprendidos en la década pasada.

---

<sup>20</sup> Desde los espacios de poder de los países industrializados, e incluso desde prestigiosos círculos académicos, se ha venido trabajando en los últimos meses un concepto que se torna bien peligroso a la hora de realizar negociaciones en pro del continente: se refiere al término «países fracasados», para designar, en especial, los casos de Argentina y Colombia.

## Bibliografía

- Acevedo, Albeiro; Quirós, Guillermo; Restrepo, Ramiro. «Una aproximación sobre el desarrollo industrial colombiano 1958-1980». En: Bejarano, Jesús Antonio. *Lecturas sobre economía colombiana*, Bogotá, Procultura, 1985.
- Alburquerque, Francisco. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Santiago de Chile: ILPES, 1996.
- Alesina, Alberto. *Reformas institucionales en Colombia*, Santafé de Bogotá, Alfaomega – Fedesarrollo, 2001.
- Bejarano, Ana María. «La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional» En: Gandour Pordominsky, Miguel; Mejía Guinard, Luis Bernardo (compiladores), *Hacia el rediseño del Estado*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo - DNP, 1999.
- Boisier, Sergio. *Desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, 1999.
- Bresser, Luiz Carlos. «Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control». En: Gandour Pordominsky, Miguel; Mejía Guinard, Luis Bernardo (compiladores), *Hacia el rediseño del Estado*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo - DNP, 1999.
- Castells, Manuel. *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1996
- Cortina, Adela; García-Marzá, Domingo (editores). *Razón pública y éticas aplicadas: los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*, Madrid, Tecnos, 2003.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza editorial, 1997.
- Escobar, Arturo. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Santafé de Bogotá, Norma, 1996.
- Esser, Klaus; Hellebrand, Wolfgang; Meyer-Stamer, Jörg, «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política», En: *Revista de la Cepal. No. 59*, agosto, 1996.
- Eggertsson, Thráinn, «Reforma estatal y teoría política institucional», En: Gandour Pordominsky, Miguel; Mejía Guinard, Luis Bernardo (compiladores), *Hacia el rediseño del Estado*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo - DNP, 1999.
- Garay Salamanca, Luis Jorge, *Crisis y construcción de sociedad. Apuntes sobre el caso colombiano*, s.e. 1999.
- Goodwin, Barbara, *El uso de las ideas*, Barcelona, Península, 1987.
- Lipietz, Alain. *Espejismos y milagros. Problemas en la industrialización en el tercer mundo*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.

- Lora, Eduardo. «El rechazo a las reformas», En: *Dinero*, marzo 8 de 2002.
- Max – Neff, Manfred. *La economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Santafé de Bogotá, Nordan Comunidad, 1984.
- Max – Neff, Manfred, et. al. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, Medellín, Cepaur, 1984.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ocampo, José Antonio. «El futuro económico para Colombia», Santafé de Bogotá, Alfaomega – Revista *Cambio*, 2001.
- Presidencia de La República. Departamento Nacional de Planeación (1998a). Plan Nacional de Desarrollo. 1998 – 2000. *Cambio para construir la Paz*, Santafé de Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_, *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, Santafé de Bogotá, 1998b.
- Rodado Noriega, Carlos; Grijalba de Rodado, Elizabeth, *La tierra cambia de piel. Una visión integral de la calidad de vida*, Santafé de Bogotá, Planeta, 2001.
- Saavedra Guzmán, Ruth et al. *Planificación del desarrollo*, Santafé de Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999.
- Sarmiento Anzola, Libardo, *Utopía y sociedad: una propuesta para el próximo milenio*, Santafé de Bogotá: Fescol, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Exclusión, conflicto y desarrollo societal*, Santafé de Bogotá, Ediciones desde abajo, 1999.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Santafé de Bogotá, Planeta, 2000.
- Stark, Carlos, *Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela*, Chile, ILPES, 1997.
- Stiglitz, Joseph, «Lo que aprendí de la crisis económica mundial». En: *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, 26 de agosto de 2001.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, España, Taurus.
- Sunkel, Osvaldo; Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Santafé de Bogotá, Siglo XXI – ILPES, Vigésima edición, 1986.
- Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nicolo, et al. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Sunkel, Osvaldo; Zuleta, Gustavo, «Neoestructuralismo vs Neoliberalismo en el 90». Revista *Foro*, No. 19, diciembre de 1992.
- Kalmanovitz, Salomón, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Santafé de Bogotá, Norma, 2001.