

**MODELO ECONOMICO
PARA UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO
-CASO COLOMBIANO-**

F. HERNAN SANCHEZ CANO
HARVEY LEON QUINTERO GARCIA
JUAN DIEGO ARDILA QUIROS

Trabajo de Grado Presentado como Requisito
para Optar al Título de Abogado

Presidente:
Dr. GABRIEL LONDOÑO

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
MEDELLIN

NOTAS DE ACEPTACION

En primer lugar es necesario decir que se siente una gran satisfacción al leer trabajos de esta naturaleza, en la medida en que significa que nuestros estudiantes tienen preocupaciones que se salen del estrecho marco de lo jurídico, aunque sin abandonarlo plenamente.

De ahí entonces que sea de resaltar la importancia de un trabajo distinto, realizado con seriedad, con responsabilidad, con dedicación y con seguridad que con una buena asesoría de parte del Presidente de Tesis, profesor que se ha caracterizado por su acertado manejo en temas muy específicos del Derecho Económico y de la Economía.

Bien por los estudiantes que dedicaron su esfuerzo a pensar en la importancia que el tema económico tiene dentro del sistema social y su estrecha relación con el sistema (subsistema)

político, relación que llega hoy hasta el punto de determinar la mayoría, si no todas, las decisiones importantes que se toman en el Estado.

Los autores hacen pues un interesante trabajo, digno de la preocupación que personalmente les he conocido por aspectos diferentes al tema estrictamente jurídico. Se muestran como conocedores de los asuntos económicos, tan importantes en el mundo de hoy.

En fin que el trabajo es serio, responsablemente realizado, interesante desde diferentes puntos de vista y amerita suficientemente mi concepto aprobatorio del mismo como requisito para optar al título de abogado.

Medellín, Octubre 11 de 1995 JUAN CARLOS AMAYA CASTRILLON

Jurado

Se capta en el trabajo un esfuerzo por parte de los estudiantes de integrar interdisciplinariamente varias disciplinas tales como el derecho, la sociología y la política y ello, de por sí, merece su pleno reconocimiento ya que tal integración permite una mayor y mejor comprensión del modelo económico, objeto de estudio, integrado a su vez en un marco jurídico-político como lo es el Estado Social de Derecho.

Hay en el mismo sistematicidad, coherencia y responsabilidad en el desarrollo de cada uno de los temas que lo integran. Se parte del análisis crítico de algunas teorías acerca del Estado, para deductivamente conducirnos a la teoría constitucional, describir el Estado Social y sus aspectos económicos con el referente de la Nueva Constitución de 1991 y sugerir recomendaciones al respecto, teniendo como telón de fondo la nueva tendencia neoestructural acerca del Estado.

Sin más consideraciones, aprecio que el trabajo es digno de ser aprobado. Ese es mi concepto.

Medellín, Octubre 11 de 1995

JORGE RESTREPO MORALES

Jurado

DEDICATORIA

A mi madre, María Cano

F. Hernán

A mis padres y a Nina

Harvey

A Lina María

Juan Diego

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

Al Doctor GABRIEL LONDOÑO RESTREPO, Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, por su invaluable aporte como Presidente de Tesis.

A todos aquellos que de una u otra forma colaboraron para hacer realidad el presente trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION.....	11
PRIMERA PARTE: ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	19
1.1 TEORIA DEL ESTADO.....	20
1.1.1 NATURALEZA DEL ESTADO.....	21
1.1.1.1 TEORIAS QUE CONSIDERAN AL ESTADO DE UN MODO PREDOMINANTEMENTE OBJETIVO.....	21
1.1.1.1.1 El Estado, un hecho.....	21
1.1.1.1.2 El Estado, una situación.....	22
1.1.1.2 TEORIAS QUE IDENTIFICAN AL ESTADO CON UNO DE SUS ELEMENTOS.....	22
1.1.1.2.1 El Estado es el territorio.....	23
1.1.1.2.2 El Estado, pueblo.....	23
1.1.1.2.3 El Estado, los gobernantes.....	23
1.1.1.3 TEORIAS QUE ASIGNAN AL ESTADO UN CARACTER SUBJETIVO PREDOMINANTE.....	24

1.1.1.3.1	El Estado concebido como organismo intelectual o ético espiritual.....	25
1.1.1.3.2	El Estado, unidad colectiva.....	26
1.1.1.4	TEORIAS JURIDICAS DEL ESTADO.....	26
1.1.1.4.1	El Estado, objeto o establecimiento.....	27
1.1.1.4.2	El Estado, relación jurídica.....	28
1.1.1.4.3	El Estado, sujeto de Derecho.....	29
1.1.1.5	CONCLUSION.....	30
1.1.2	CONCEPTO DEL ESTADO.....	31
1.1.2.1	ESTADO EN SENTIDO AMPLIO.....	32
1.1.2.2	CONCEPTO SOCIAL DEL ESTADO.....	33
1.1.2.3	CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO.....	34
1.1.2.4	CONCLUSION.....	35
1.1.3	ELEMENTOS DEL ESTADO.....	38
1.1.3.1	ELEMENTOS PREVIOS.....	39
1.1.3.1.1	La población.....	39
1.1.3.1.2	El territorio.....	41
1.1.3.2	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.....	44
1.1.3.2.1	Fin del Estado.....	44
1.1.3.2.2	La autoridad o poder público.....	46
1.1.3.2.2.1	La soberanía del Estado.....	49
1.2	ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	52
1.2.1	EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO.....	53
1.2.1.1	ORIGENES HISTORICOS.....	55
1.2.1.2	DESARROLLO DOCTRINAL.....	57

1.2.1.3	ELEMENTOS.....	60
1.2.1.3.1	La Constitución.....	63
1.2.1.3.2	El Principio de Legalidad.....	65
1.2.1.3.3	La Separación de Poderes.....	67
1.2.1.3.4	La Garantía de los Derechos y Libertades	69
1.2.1.3.5	Acciones y Recursos para el Control de Juridicidad.....	70
1.2.1.3.6	Procedimientos Electorales de Legitimación	71
1.2.1.3.7	Opinión Pública.....	73
1.2.1.4	CRISIS DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO.....	74
1.2.2	TRANSFORMACION HACIA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	78
1.2.3	EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	80
1.2.3.1	DESARROLLO DOCTRINAL.....	83
1.2.3.1.1	Características.....	83
1.2.3.1.1.1	La estructura social.....	84
1.2.3.1.1.2	Nueva dimensión de los Derechos fundamentales.....	85
1.2.3.1.1.3	Es un Estado democrático.....	87
1.2.3.1.1.4	Pluralismo y participación.....	89
1.2.3.1.1.5	Es un Estado redistribuidor.....	91
1.2.3.1.1.6	Es un Estado director.....	91
1.2.3.1.1.7	Garantías jurídico-formales.....	92
1.2.3.1.2	Fines del Estado Social.....	93

1.2.3.1.2.1	La procura existencial.....	94
		Pág.
1.2.3.1.2.2	Hacer efectivos los valores básicos del Estado liberal.....	96
1.2.3.1.2.3	Servir a la comunidad.....	96
1.2.3.1.2.4	Promover la prosperidad general garantizar la efectividad de la Constitución.....	97
1.2.3.1.2.5	La vigencia de un orden justo.....	98
1.2.3.2	EL ESTADO SOCIAL: SUS DETRACTORES Y BENEFICIARIOS.....	99
	SEGUNDA PARTE: MODELOS ECONOMICOS.....	101
2.1	ESTADO LIBERAL.....	102
2.1.1	MODELO CLASICO.....	102
2.1.2	MODELO NEOLIBERAL.....	106
2.1.3	CRITICA AL MODELO NEOLIBERAL.....	109
2.2	INTERVENCIONISMO DE ESTADO.....	110
2.2.1	MODELO INTERVENCIONISTA.....	110
2.2.2	CRITICA AL MODELO INTERVENCIONISTA.....	114
	TERCERA PARTE: DESARROLLO HISTORICO DE LAS POLITICAS ECONOMICAS COLOMBIANAS.....	120
3.1	LA HACIENDA PUBLICA COLOMBIANA	

	DURANTE EL SIGLO XX.....	121
3.1.1	EL COMIENZO DE SIGLO (1900 A 1920).....	122
		Pág.
3.1.2	LA ECONOMIA ENTRE 1921 Y 1945.....	127
3.1.2.1	LA MISION KEMMERER Y SUS PROPUESTAS.....	128
3.1.2.2	LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMIA COLOMBIANA.....	130
3.1.2.3	EL SURGIMIENTO DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL	132
3.1.2.4	DESARROLLO ECONOMICO.....	133
3.1.3	LA ECONOMIA ENTRE 1945-1986.....	133
3.1.3.1	CARACTERISTICAS DEL SECTOR EXTERNO.....	134
3.1.3.2	EL DESARROLLO INDUSTRIAL.....	135
3.2	CONFIGURACION DEL GASTO PUBLICO EN LA ULTIMA DECADA.....	136
3.2.1	POLITICAS ECONOMICAS DE LA ADMINISTRACION BETANCUR.....	138
3.2.2	POLITICAS DE LA ADMINISTRACION BARCO "LA INSTAURACION DE UN REGIMEN DE ECONOMIA SOCIAL EN COLOMBIA".....	140
3.2.2.1	DESARROLLO SOCIAL.....	142
3.2.2.2	CRECIMIENTO ECONOMICO.....	143
3.2.3	LA ECONOMIA COLOMBIANA DURANTE LA ADMINISTRACION GAVIRIA "LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA"...	145
3.2.3.1	VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.....	147

3.2.3.2	LA MODERNIZACION DEL ESTADO.....	148
3.2.3.3	LA REFORMA LABORAL.....	148
3.2.3.4	EL GASTO SOCIAL.....	149

Pág.

CUARTA PARTE: CONSTITUCION ECONOMICA DE COLOMBIA.. 152

4.1	DISPOSICIONES GENERALES.....	154
4.1.1	INTERVENCIONISMO.....	154
4.1.2	CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.....	158
4.1.3	COMPETENCIA Y MONOPOLIOS.....	161
4.1.4	FUNCION SOCIAL DE LA EMPRESA.....	163
4.2	PLANES DE DESARROLLO.....	164
4.2.1	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	166
4.2.2	CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION.....	168
4.3	PRINCIPIOS DEL GASTO PUBLICO Y DEL ORDENAMIENTO PRESUPUESTAL.....	169
4.3.1	PRESUPUESTO Y PLAN DE DESARROLLO.....	176
4.3.2	REPETICION DEL PRESUPUESTO.....	177
4.3.3	EL GASTO PUBLICO SOCIAL.....	177
4.3.4	EL CONTADOR GENERAL.....	179
4.4	TRANSFERENCIA DE RECURSOS NACIONALES.....	180
4.4.1	HACIA LOS DEPARTAMENTOS.....	181
4.4.2	HACIA LOS MUNICIPIOS.....	181
4.5	CONTROL FISCAL.....	183
4.6	TRIBUTACION.....	187
4.7	SERVICIOS PUBLICOS.....	190

4.8	BANCA CENTRAL.....	193
4.9	SOBRE LA PROPIEDAD.....	196
4.10	CREDITO PUBLICO.....	200

Pág.

QUINTA PARTE: MODELO ECONOMICO PARA EL ESTADO

	SOCIAL DE DERECHO COLOMBIANO.....	202
5.1	ASPECTOS ECONOMICOS.....	204
5.1.1	LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.....	205
5.1.2	CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL.....	207
5.1.3	POLITICA DE EMPLEO.....	209
5.1.4	CRECIMIENTO ECONOMICO.....	211
5.1.5	SECTOR FINANCIERO.....	216
5.1.6	FINANZAS PUBLICAS.....	218
5.1.7	SECTOR EXTERNO.....	220
5.1.7.1	SITUACION ACTUAL DEL SECTOR EXTERNO.....	220
5.1.7.2	EL MANEJO DE LA POLITICA ECONOMICA EN EL SECTOR EXTERNO.....	222
5.1.7.3	LA BUSQUEDA DE LA DISCIPLINA FISCAL.....	223
5.1.7.4	APERTURA ECONOMICA.....	224
5.1.7.5	BLOQUES ECONOMICOS.....	227
5.1.7.5.1	Integración Económica.....	228
5.1.7.5.1.1	Preferencia aduanera.....	228
5.1.7.5.1.2	Area de libre comercio.....	229
5.1.7.5.1.3	Unión aduanera.....	229

5.1.7.5.1.4	Mercado común.....	229
5.1.7.5.1.5	Unión económica.....	229
5.1.7.5.2	Tratados ó Acuerdos.....	229
5.1.7.5.2.1	Andean Trade Preference Act (ATPA)...	230

Pág.

5.1.7.5.2.2	El Tratado de Libre Comercio con Chile	232
5.1.7.5.2.3	El Grupo Andino.....	233
5.1.7.5.2.4	El Grupo de los Tres (G-3).....	234
5.1.7.5.2.5	El Acuerdo de América del Norte para el Libre Comercio (NAFTA).....	235
5.1.8	ECONOMIA DE MERCADO.....	236
5.1.8.1	ECONOMIA LIBRE O DE MERCADO.....	238
5.1.8.2	ECONOMIA PLANIFICADA.....	240
5.1.8.3	ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO.....	241
5.2	ASPECTOS POLITICOS.....	243
5.2.1	PARTIDOS POLITICOS.....	244
5.2.2	DEMOCRACIA INTRAPARTIDISTA.....	245
5.2.3	MOVIMIENTOS CIVICOS.....	247
5.2.4	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.....	248
5.3	ASPECTOS SOCIALES.....	250
5.3.1	SERVICIOS PUBLICOS.....	250
5.3.2	SEGURIDAD SOCIAL.....	252
5.3.3	LA VIOLENCIA.....	254
5.4	CIENCIA Y TECNOLOGIA.....	256
5.4.1	EDUCACION.....	257

5.4.2	INVESTIGACION PRIVADA.....	259
	COMPLEMENTO BIBLIOGRAFICO.....	261

PRESENTACION

Los egresados JUAN DIEGO ARDILA QUIROS, HARVEY LEON QUINTERO GARCIA y FREDY HERNAN SANCHEZ CANO, tuvieron a bien proponer mi nombre como Asesor en el trabajo de Tesis que denominaron "Modelo Económico para un Estado Social de Derecho -Caso Colombiano-".

Quiero, a través de esta comunicación, presentar mi concepto sobre el trabajo encomendado, no sin antes agradecerle a los autores que hayan considerado mi nombre como Asesor de la investigación, pues tanto la asesoría como la lectura final del texto, han constituido un grato ejercicio intelectual, considerando, como pasará a presentarlo, que el trabajo

constituye un punto de reflexión sobre lo que deben representar los trabajos de tesis en nuestra Facultad de Derecho.

No he sido muy amigo de extenderme demasiado cuando de dar conceptos en esta materia se refiere, creo que esa es función de los jurados que habrán de examinar el trabajo.

Sin embargo, en esta ocasión creo que la obra amerita una referencia más amplia pues juzgo que la labor de los autores lo justifica. En este concepto deseo destacar algunos aspectos que considero de particular importancia, pues no es posible referirme a todos ellos en profundidad por hacerme demasiado extenso. Las referencias las haré en el mismo orden en que aparecen en el trabajo de grado.

Como se anotó en un principio, el trabajo fue denominado "Modelo Económico para un Estado Social de Derecho -Caso Colombiano-", y -esto es lo primero que destaco como muy valioso- mediante una presentación especialmente didáctica, introducen al lector en cada uno de los elementos que le permitirán entender claramente la tesis del trabajo que constituye el núcleo de la propuesta que presentan.

En efecto, en el capítulo primero se parte de "un estudio acerca de la naturaleza, funcionamiento y organización del Estado moderno" (Cfr. pág. 25), haciendo un análisis sintético pero muy completo sobre la teoría del Estado, analizando los distintos ángulos desde los cuales puede enfocarse éste y presentando alrededor de cada uno de los puntos una opinión ponderada sobre las diversas posiciones y su estado actual en la teoría. Es decir, el lector se encuentra aquí con una amplia gama de teoría acerca del Estado, formándose de cada una de ellas una opinión muy completa y conociendo, además, cual es el respaldo teórico que pueda tener en la actualidad.

Cabe destacar en este capítulo la precisión con que se diferencia el "Welfare State" y el "Estado Social de Derecho" (Cfr. pág. 57), distinción que cobra hoy particular interés.

Destaco además la forma precisa y clara como se enfoca la transformación del Estado Liberal a un Estado de Derecho, producto de la crisis a que se ve avocado el primero y las diferencias que existen entre una y otra forma de Estado (Cfr. pág. 85, 3er. párrafo y Ss).

Partiendo de una definición sintética de lo que es un modelo en materia económica, la segunda parte del trabajo hace un

recorrido, resumido pero muy completo, por los diversos sistemas económicos con el objetivo de que el lector se familiarice con cada uno de ellos y pueda abordar críticamente el modelo que más adelante se propondrá.

Se destaca en este capítulo, como en especial en todo el trabajo, que no se asumen posiciones preconcebidas o dogmáticas. Por el contrario, se le hace al lector una presentación desprovista de prejuicios personales de los autores.

La tercera parte del trabajo contiene una visión analítica de las decisiones tomadas por el sector público y la incidencia de dichas medidas en el ámbito económico. Recorrido por las Finanzas Públicas colombianas y una indagación sobre si las medidas financieras han cumplido con los propósitos de la Hacienda Pública, acompañado de un recuento de las condiciones económicas de los distintos momentos históricos en que dichas medidas han sido tomadas.

Relieve en este capítulo las importantes consideraciones sobre el gasto público social, tema de palpitante actualidad que viene siendo objeto de encendidas polémicas en el

enfrentamiento político entre las corrientes dominantes hoy en materia económica y política.

Un capítulo bien importante es el cuarto. Los autores incursionan aquí en los aspectos económicos de nuestra Constitución. Luego de un recorrido por la historia de la intervención estatal en la economía, llegan al momento actual en tan importante materia. Debe realizarse la precisión del concepto de parafiscalidad - que irrumpe constitucionalmente-tomado del derecho fiscal francés. La claridad con que se aborda éste asunto, supera muchas dificultades que se han tenido con el concepto.

Un tema que también merece atención es el relativo a la consideración sobre los principios que informan el estatuto general del presupuesto y su control por el organismo de revisión fiscal: la Contraloría.

Son también de destacar en este capítulo la referencia a la Planeación, a la Banca Central y a otros temas económico-constitucionales.

El capítulo constituye pues, a mi pensar, un importante aporte pedagógico para el entendimiento de la parte económica de la Constitución, tema que viene ganando cada vez más espacio en las discusiones de la teoría constitucional.

La tesis planteada por los autores se resume en el capítulo quinto. Analizando el concepto jurídico político del Estado Social de Derecho, los modelos económicos, el desarrollo de la economía colombiana en los últimos años y los aspectos económicos de la Constitución Nacional, plantean de qué manera y bajo qué parámetros puede estructurarse un modelo para el caso colombiano.

La necesidad de una planeación democrática, entendiendo que es uno de los "fundamentos básicos de la democracia, debe ser que ésta se entienda como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (Cfr. pág. 208).

Un punto de reflexión interesante es el de la contradicción entre lo que significa el Estado Social de Derecho - suficientemente explicado en capítulo anterior- y la política económica real aplicada en la administración del Presidente Gaviria.

La tesis hace propuestas que son posibles y viables y también se esbozan las herramientas que le darían vida. Consideran posibilidades de "reacomodo" de las condiciones con el fin de lograr una verdadera democracia a través de una mayor participación popular. Es, en síntesis, una búsqueda de mecanismos que garanticen la convivencia.

Los jurados que designe la Decanatura tendrán mayor oportunidad de referirse en extenso a la tesis que los autores proponen, pero quiero destacar en ella dos elementos que para mí son valiosos: el primero es que la propuesta es realista, alejada de cualquier propósito de "reinventar" una Constitución; un modelo como lo dije anteriormente viable. Y en segundo lugar -y de especial significación en los momentos que vivimos- ajena por completo a posiciones dogmáticas o populistas. Esto último, de por sí, constituye un mérito indiscutible.

Para terminar, quiero destacar - ya en todo el trabajo - un par de aspectos que merecen particular atención:

1.- El trabajo es un excelente material didáctico. Con su lectura, un observador inquieto puede formarse ideas muy completas sobre cada uno de los temas abordados, que son presentados en una secuencia lógica, coherente y pedagógica. El excelente material bibliográfico que se adiciona al trabajo permitirá al experto complementar con creces la información que proporciona la lectura, y

2.- Y no por ello menos importante, el trabajo utiliza un lenguaje preciso, accesible y ajeno a "erudiciones" que muchas

veces más conducen a confusión que a la claridad en los conceptos.

Como expresé en un principio fue para mí muy satisfactorio acompañar a los autores en este esfuerzo intelectual que considero rindió magníficos frutos. Pienso que con el trabajo se ha cumplido ampliamente el propósito trazado y considero que el resultado de la tarea ha sido excelente.

Estoy convencido que trabajos como al que aquí me refiero merecen estimularse con el objeto de crear una conciencia de investigación en nuestros estudiantes y egresados y por ello considero que el mejor premio a ésta labor sería estudiar la posibilidad de otorgarle algún tipo de reconocimiento académico a esta Tesis.

GABRIEL LONDOÑO RESTREPO
Profesor Facultad de Derecho
Universidad de Antioquia

PRIMERA PARTE: ESTADO SOCIAL DE DERECHO

"Entra en un Estado democrático, y por todas partes oirás decir que no hay ventaja preferible a ésta, y que, por éste motivo, todo hombre que haya nacido libre establecerá su morada en ese Estado mejor que en cualquier otra parte".

Platón

La concepción del ESTADO SOCIAL DE DERECHO (Socializer Rechtsstaat) nace como una alternativa a la concepción individualista y al abstencionismo del Estado en el plano socio-económico y hace suyas todas las técnicas establecidas por el ESTADO LIBERAL DE DERECHO, ampliando la protección de los Derechos Humanos hacia los Sociales y Económicos, potencializando su viabilidad efectiva.

Así las cosas, consideramos que resultaría inconcebible el intentar abordar un estudio importante sobre la materia que nos ocupa, sin tratar previamente un tema como la Teoría del Estado, base fundamental para buscar una aproximación al concepto de Estado de Derecho y posteriormente al de Estado Social de Derecho.

1.1 TEORIA DEL ESTADO

Se buscará en esta primera parte, hacer un estudio acerca de la naturaleza, funcionamiento y organización del Estado Moderno, es decir, aproximarnos al concepto de Estado en torno al cual giran algunos de los problemas (si no todos) que se estudian y analizan en esta materia ordinariamente.

En efecto, según un importante tratadista, *"La doctrina del Estado se propone hallar el principio fundamental del Estado y someter a la investigación científica los fenómenos generales del mismo y sus determinaciones fundamentales. Sus resultados no se deben al estudio particular de un Estado, sino que habrán de lograrse mediante la investigación general de las formas que han revestido los Estados en los fenómenos histórico- sociales"*^[1].

1.1.1 NATURALEZA DEL ESTADO

^[1] Georg Jellinek. Teoría General del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1978. p.10.

JELLINEK^[2] estima que antes de pretender solucionar el problema de la Naturaleza del Estado, debemos indagar los distintos puntos de vista desde los cuales se puede enfocar el objeto propio de nuestra materia, que es el Estado.

1.1.1.1 TEORIAS QUE CONSIDERAN AL ESTADO DE UN MODO PREDOMINANTEMENTE OBJETIVO

Estas teorías se proponen examinar y entender al Estado como un simple ser exterior, completamente desligado del elemento interno de la vida el hombre, en las que predomina el aspecto objetivo del ser del Estado, a pesar de la imposibilidad de considerar al Estado como una simple realidad física.

1.1.1.1.1 El Estado, un hecho

Esta teoría afirma la realidad del estado, pero sin desentrañar el sentido de esa realidad, es decir, no se responde a la pregunta de qué clase de hecho es: si físico, sociológico o si está provisto de una existencia especial.

1.1.1.1.2 El Estado, una situación

^[2] Ibid. p.101.

Se debe examinar al "*Estado en cuanto Estado*". Esta teoría dice que lo que llamamos Estado no es sino una situación en las relaciones de dominación que existen formándolo; que es una simple abstracción que hacemos de esas relaciones que varían constantemente; en forma ficticia hacemos una síntesis de esas relaciones, y a esa síntesis la llamamos Estado. Se trata de una teoría anticientífica, porque reduce al Estado a una simple creación de nuestra mente, siendo la realidad del Estado, exclusivamente, un conjunto constantemente variable de relaciones humanas^[3].

1.1.1.2 TEORIAS QUE IDENTIFICAN AL ESTADO CON UNO DE SUS ELEMENTOS

Pertenecen también al grupo de las teorías objetivas y dicen que con el objeto de evitar las ficciones tratan de elaborar una teoría realista, identificando al Estado con alguno de los elementos que lo componen, que son, según ellas: el territorio, la población y el poder.

1.1.1.2.1 El Estado es el territorio

^[3] PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. México: Editorial Porrúa. 26 Ed., 1993. p.175.

Es la teoría patrimonial, la cual fue desechada rápidamente.

1.1.1.2.2 El Estado, pueblo

"El Estado y los hombres que lo componen son una misma cosa". Este concepto se encuentra en autores clásicos, tales como Platón y además hace parte de la teoría moderna de la soberanía y del poder constituyente pues, según ella, los poderes del Estado nacen del pueblo. Sin embargo, esta teoría resulta vaga pues no dice qué entiende por "pueblo", lo cual hace de ella algo confuso, tal y como resulta el mismo vocablo pueblo.

1.1.1.2.3 El Estado, los gobernantes o la autoridad

Esta teoría identifica al Estado con el Gobierno; considera a los individuos que ejercen el poder, los gobernantes, como la encarnación del Estado. El pueblo y el territorio sólo son los objetos de la actividad del príncipe, del gobernante, en cuya acción se encuentra contenida toda la actividad del Estado. Este concepto se encuentra en Hobbes, según el cual el pueblo, por un contrato, se somete al gobierno transmitiéndole la voluntad popular. Lo absurdo de esta teoría es que al morir el gobernante moriría el Estado, desaparecería el Estado.

Las anteriores teorías no explican satisfactoriamente la naturaleza del Estado, pues éste no se puede estudiar desde un sólo punto de vista. El Estado es un ser de naturaleza compleja, en su realidad existe, en efecto, una realidad exterior objetiva cuyo estudio debe ser hecho desde un punto de vista adecuado al mismo, o sea objetivo, lo cual tampoco agota su estudio, pues también han de tenerse en cuenta los otros aspectos que presenta^[4].

1.1.1.3 TEORIAS QUE ASIGNAN AL ESTADO UN CARACTER SUBJETIVO PREDOMINANTE

Contrariamente a las teorías objetivas anteriores, que sólo toman en cuenta la realidad exterior fenoménica del Estado, se encuentran las teorías que tratan de penetrar en el interior de sus hechos y absolutizando el resultado de su reflexión, estudian la naturaleza del Estado desde un punto de vista predominantemente subjetivo.

1.1.1.3.1 El Estado concebido como organismo intelectual o ético espiritual

^[4] Ibid. p.176.

Desde la antigüedad, diversos pensadores -entre los cuales podemos citar a Platón- concibieron al Estado como un hombre gigantesco, con el mismo aspecto psicológico que el individuo^[5]. Sin embargo, esta teoría, como todas las organicistas, adolecen de una falta de precisión en sus conceptos; operan con un concepto que no puede definirse. Expresan vagas generalidades al explicar al Estado como un organismo, trabajan a base de analogías y, en consecuencia, no llegan a un conocimiento exacto acerca del Estado.

El mismo Jellinek, haciendo una crítica a estas teorías organicistas, dice que, al pretender buscar una correlación entre la idea del Estado y la realidad, tienen que recurrir a la metafísica, lo que resulta impropio, porque él considera esa relación como algo propio del campo científico, en el que no pueden hacerse caber especulaciones metafísicas^[6].

1.1.1.3.2 El Estado, unidad colectiva o de asociación

^[5] JELLINEK, Op. Cit. p.110.

^[6] Ibid. p.112.

En la antigüedad clásica hubo pensadores que afirmaron que el Estado representa una unidad permanente de hombres asociados: unidad colectiva. A esta corriente de pensamiento correspondían los vocablos tales como "societas" y "res publica". Pero estas teorías no penetraban en la realidad de su estructura, se conformaban con esas expresiones formales de la realidad.

La teoría de la unidad colectiva o de la asociación explica la unidad del Estado en la variedad de sus miembros y lo concibe como un ente. Pero relativiza ese conocimiento y no explica la naturaleza del mismo ni lo distingue de las otras realidades sociales que existen además del Estado, por lo que su falsedad es evidente^[7].

1.1.1.4 TEORIAS JURIDICAS DEL ESTADO

"Puesto que el Derecho es esencial al Estado, no es posible un conocimiento pleno del mismo sin tener a la vez un conocimiento de su naturaleza jurídica. Ordenado el Estado mediante el Derecho, y siendo a su vez conservador y transformador de éste, necesita tener un lugar dentro del mismo. En una palabra, es preciso un concepto jurídico del Estado"^[8].

^[7] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.182.

^[8] JELLINEK. Op. Cit. p.120.

1.1.1.4.1 El Estado, objeto o establecimiento

Esta teoría hace una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cual referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad.

Esta idea no explica al Estado moderno, que está formado por gobernantes y gobernados, siendo ambos sujetos activos del Estado, no son los gobernados objeto de la actividad de la autoridad, sino que unos y otros intervienen activamente para formar la realidad del Estado. De las relaciones entre Gobierno y particulares, y de éstos entre sí, surge precisamente el Estado^[9].

Existe también una tendencia que explica al Estado como una fundación o establecimiento, para lo cual se recurre a un concepto jurídico para explicarlo. Pero este concepto jurídico lo presentan con perfiles vagos, y aunque llegaran a precisarlo, sólo se referirían al aspecto jurídico del Estado si lograran probar la existencia de un orden jurídico superior al Estado y del cual recibiera el gobernante ese Derecho^[10].

^[9] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.184.

^[10] Ibid. p.184.

1.1.1.4.2 El Estado, relación jurídica

En principio, pudiera parecer correcto afirmar que el Estado es una relación jurídica, porque observamos que en el mismo existen gobernantes y gobernados con mutuas relaciones. Pero esta teoría no logra explicar porqué las instituciones estatales permanecen, no obstante los cambios de las personas, es decir, no puede explicar la unidad permanente del Estado.

En realidad, en la base real misma del Estado existen tantas relaciones como sujetos de ellas, y cada cambio entre los gobernantes o gobernados significa la creación de nuevas relaciones. La objeción a esta teoría consiste en que al cambiar estas relaciones desaparecería un Estado para dar lugar al nacimiento de otro. Pero el error más grande de esta teoría es que no puede decir de dónde proceden las relaciones jurídicas del Estado, pues éstas necesitan normas que sean impuestas por un poder que no se sabe de dónde surge o a quien se atribuye^[11].

^[11] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.185.

1.1.1.4.3 El Estado, sujeto de Derecho

El concepto de sujeto de Derecho es puramente jurídico y no significa cualidad real que de suyo esté ligada a los hombres, sino que, como todo concepto jurídico, es por su naturaleza una relación^[12]. El sujeto de Derecho por excelencia es la persona humana, pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica o moral, tales como son las sociedades mercantiles o civiles.

En igual forma, el Estado, que no es una persona física, sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico se la atribuye. Y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y entonces lo concibe como sujeto de derechos. Esa atribución no es hecha a entes ficticios sino a seres reales. Su misma realidad es la que impone al orden jurídico la necesidad de considerarlos sujetos del mismo; pues la personalidad jurídica no es sino una cualidad necesaria de la realidad de las personas morales.

^[12] JELLINEK. Op. Cit. p.125.

Concluyendo, el Estado es sujeto de derechos en forma real, pero esta cualidad no integra su naturaleza sino que es una consecuencia de ella. La realidad del Estado tiene que ser explicada en forma más amplia para determinar después sus cualidades^[13].

1.1.1.5 CONCLUSION

Existen, fundamentalmente, dos teorías para explicar al Estado. En primer lugar, la atómica o individualista, que sólo concibe la existencia del individuo como real, explicando la asociación o comunidad, el Estado, como una simple ficción jurídica. Afirma que en la realidad sólo existe el individuo; que cuando se asocia con otros y surge el Estado sólo podemos llegar a explicarlo por medio de una simple ficción.

En segundo término, examinamos la doctrina colectivista o universalista, que atribuye realidad, en vez de ficción, a la existencia del Estado, además de la del individuo, y así es posible que se le atribuyan derechos y se considere al Estado como sujeto de derechos.

^[13] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.186.

En palabras de PORRUA PEREZ, "...esa realidad consiste en constituir un ente de cultura, especificándose dentro de esta categoría del mundo del ser como una realidad social y dentro de las realidades sociales, adquiriendo una especificación cualitativa como Estado al integrarse como una unidad teleológica por encaminarse hacia la consecución del bien público temporal de sus componentes"^[14].

1.1.2 CONCEPTO DEL ESTADO

Existe una especial dificultad a la hora de tratar de definir el fenómeno del Estado, al tratar de establecer las notas que lo individualizan y sus caracteres fundamentales, hasta el punto que algún autor ha afirmado que es un fenómeno que se entiende mejor cuando no se define. De hecho, podríamos citar tantas definiciones cuantos autores se han dedicado al estudio de este tema.

1.1.2.1 ESTADO EN SENTIDO AMPLIO

En su acepción gramatical amplia "Estado" equivale a manera de ser o de estar las cosas; es lo distinto del cambio. En ciencia política, el "Estado" también expresa una situación, algo que permanece dentro del cambio: la manera de ser o de

^[14] Ibid. p.187.

estar políticamente. En un sentido amplio, "*Estado*", es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana^[15].

El hombre se relaciona con sus semejantes en asociaciones de distinto orden con un fin específico, tales como la familia, empresas, sociedades culturales y otros. Pero también, en vista de otro fin específico, se asocia con sus semejantes de una manera más amplia y constituye el grupo social que llamamos Estado. Las relaciones que tienen los hombres para formar la más amplia asociación humana son de una especial índole: relaciones políticas, lo que lo diferencia de las demás agrupaciones humanas y le da carácter propio.

El objeto propio de la Teoría del Estado será precisamente desentrañar la esencia de esa relación, la esencia de la política como ingrediente peculiar del Estado, que lo distingue de las demás agrupaciones humanas y le da carácter propio.

1.1.2.2 CONCEPTO SOCIAL DEL ESTADO

^[15] Ibid. p.192.

En la base del Estado se encuentran una serie de hechos sociales, una serie de relaciones humanas, las cuales, como todos los actos del hombre, están condicionados por el contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos. El Estado es, por consiguiente, una creación humana; consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. En la base del Estado encontramos hombres que mandan y hombres que obedecen y que, además de estas relaciones de dominio, también tienen entre sí relaciones de igualdad.

El Estado tiene un territorio, un dominio limitado en el espacio dentro del cual sólo él ejerce el poder, lo cual en cierta medida representa un criterio unificador de la asociación.

El Estado tiene poder de mando, es decir, la capacidad de poder imponer incondicionalmente su voluntad a otras voluntades. Este poder ilimitado e incondicionado sólo lo tiene el Estado. Este poder, además, no deriva de otro, sino que lo tiene originariamente de sí mismo.

Jurídicamente, no obtiene el Estado su poder de otra estructura, sino que emana de la misma asociación que lo constituye. Políticamente, no hay una unidad superior al

Estado. El poder resulta así un factor importantísimo y decisivo en la creación y el mantenimiento de la unidad de asociación. En consecuencia, "el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"^[16].

1.1.2.3 CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO

El concepto de Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se autolimita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente.

El sustrato de esa corporación lo forman los hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral^[17].

^[16] Ibid. p.197.

^[17] Ibid. p.197.

Como concepto jurídico define Jellinek al Estado como "*la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio*"; o, en forma más resumida, "*la corporación territorial dotada de un poder de mando originario*"^[18].

1.1.2.4 CONCLUSION

Por su parte, PORRUA PEREZ retoma los elementos aportados por JELLINEK con el fin de elaborar un concepto de Estado. Se trata de una construcción analítica con fines didácticos pues, según él, en la realidad el Estado presenta una unidad indisoluble, no es una yuxtaposición de las partes que lo componen, su vida es el resultado de una unión de esas notas que integran su concepto^[19].

La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los autores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas es conveniente conservarla. Siguiendo

[18] JELLINEK. Op.Cit. p.135.

[19] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.198.

nuevamente a PORRUA PEREZ, la enumeración de esas notas o elementos del Estado, en forma coordinada, nos proporciona la expresión de la definición analítica del concepto de Estado: *"El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes"*^[20].

El análisis de cada una de las partes que componen la definición anterior, permite precisar los siguientes elementos o notas de su concepto:

- La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que se anotan a continuación.
- Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.
- Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.

^[20] Ibid. p.198.

- Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

- *Soberanía*, como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- *Personalidad moral y jurídica*, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- *Sumisión al Derecho*, que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible^[21].

1.1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO

^[21] Ibid. p.198.

Según la doctrina clásica, los elementos del Estado son básicamente el pueblo o elemento humano, el territorio y la soberanía o poder. Algunas corrientes al respecto buscan añadir otro elemento cuando afirman que es de la esencia del Estado el "gobierno", y consideran a este como la encarnación de la personalidad del Estado. Sin embargo el gobierno no es un elemento esencial del Estado: "el gobierno, en cuanto encarnación del poder, sólo es el grupo de hombres que en un momento determinado lo detentan; pero el elemento del Estado no es ese grupo, sino el poder que surge del mismo"^[22].

Francisco Porrúa Pérez y Jean Dabin^[23] añaden a los tres elementos mencionados unos nuevos: el *fin*, como elemento unificador que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo, y el orden jurídico, ya que según él no es posible concebir un Estado moderno sin considerar que existe, formando parte de su sustancia, el ordenamiento jurídico. Lo que sigue es examinar cada uno de los elementos mencionados, para lo cual se debe distinguir los que son anteriores al Estado y los que sólo se dan dentro del mismo, los llamados "*determinantes*".

1.1.3.1 ELEMENTOS PREVIOS

^[22] Ibid. p.201.

^[23] DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. México: Ed. Jus, 1.949. p.235.

Jean Dabin considera como elementos previos del Estado, *cierto número de hombres que viven en un territorio delimitado*^[24].

1.1.3.1.1 La población

En la base del Estado, formando su sustrato encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida, que tienen fines específicos^[25]. Se concibe al hombre de esta manera por cuando se asume al Estado como un instrumento al servicio de la humanidad, de la población. En palabras de Jellinek, "*Los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo*"^[26].

Afirma además que tiene una doble función; en primer lugar, es un elemento de asociación estatista, en cuanto el Estado es sujeto del poder público y en otro sentido, la población es objeto de la actividad del Estado.

En este punto es importante referirnos al tema de la nacionalidad, que se define como un conjunto de características que afectan a un grupo de individuos

[24] DABIN. Op. Cit. p.245.

[25] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.200.

[26] JELLINEK. Op. Cit. p.304.

haciéndolos afines, es decir, dándoles homogeneidad, por ello la nacionalidad aproxima a los individuos que tienen esas características afines y los distingue de los grupos extranjeros que tienen otros signos peculiares. Dichos elementos de caracterización nacional pueden ser: la lengua, la religión, las costumbres, la vida en común, los recuerdos, que también se tienen en forma común y que significan un pasado histórico que se reconoce como propio, y, además, la voluntad de realizar grandes empresas en común.

Finalmente digamos que según Kelsen el pueblo, como elemento del Estado, tiene un sentido normativo, pues "*la unidad del pueblo está fundada por la unidad del orden jurídico. Una pluralidad de hombres no constituye unidad sino porque existe un orden jurídico unificado*"^[27]. Continúa diciendo Kelsen que el hombre sólo forma parte del pueblo del Estado en tanto que está sometido al dominio estatal, en tanto que su conducta constituye el contenido del orden jurídico.

1.1.3.1.2 El territorio

El Estado, para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios

^[27] KELSEN. Op. Cit. p.196.

para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta es una de las obligaciones específicas del Estado^[28].

El segundo elemento previo del Estado es el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado, el asiento natural de la sociedad humana, en que consiste el Estado^[29]. Su presencia es muy importante, al lado del elemento humano, ya que es imprescindible para que surja y se conserve el Estado; la formación estatal misma supone un territorio sin el que no podría haber Estado.

La extensión del territorio no tiene mayor trascendencia, lo importante es que exista ese territorio pues el Estado es una agrupación política y no una expresión geográfica o económica. El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.

Al territorio se le reconocen dos funciones. En primer lugar una negativa, que consiste en circunscribir, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional, límites que se encuentran establecidos por el Derecho Internacional. El Estado fija sus límites por

[28] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.277.

[29] Ibid. p.277.

una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados.

Una segunda función, la positiva, consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de sus recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

El Estado puede considerar a los habitantes que se encuentran dentro de su territorio como población del mismo Estado, por lo que está capacitado para vigilarlos y controlarlos. En el aspecto Internacional, goza de la exclusividad con que posee su territorio y en caso de invasión puede defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares.

El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, donde desarrollar su misión. Del territorio depende también su independencia frente al extranjero, por lo que se concluye que el Estado tiene un derecho sobre su territorio, un derecho real, que ejerce en forma directa^[30].

^[30] Ibid. p.281.

En la concepción de Kelsen "*El espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama 'territorio' del Estado*"^[31], es decir, el espacio en el que deben realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico.

1.1.3.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

En palabras de Francisco Porrúa Perez, cuando existe el elemento humano o sea la sociedad que está en la base de las agrupaciones políticas y el territorio que la alberga, es preciso que existan en esa agrupación social otras notas o elementos que se llaman determinantes o constitutivos porque al presentarse determinan o constituyen la existencia del Estado.

1.1.3.2.1 Fín del Estado

El Estado, como ente cultural que es, tiene por objeto la obtención de un fin; este es el elemento teleológico o espiritual. Todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Así mismo, los hombres que componen el

^[31] KELSEN. Op. Cit. p.181.

Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. Ese fin va a ser el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades^[32].

Toda agrupación de hombres busca la obtención de un fin que beneficie a todos, por lo que se le llama *bien común*. *El Estado también persigue* un bien común que beneficie por entero a todos los que lo componen y se denomina *bien público*. El bien público, en el sentido de una abstracción que exprese una idea de generalidad, es el fin propio e irremplazable del Estado.

El bien público tiene además algunos elementos entre los que se puede mencionar inicialmente la necesidad de orden y de paz, las cuales persigue el Estado con su actividad y que tiene el doble aspecto de interno e internacional. El estado debe tratar de obtener el orden y la paz interiores así como de tener una armónica convivencia con los otros Estados.

Un segundo elemento del bien público es la necesidad de coordinación de las actividades de los particulares, de manera

^[32] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.284.

que la misma se verifique en forma armónica, lo que se efectúa por intermedio del orden jurídico. También es elemento del bien público la necesidad de ayuda, aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas, para algunas actividades que no pueden realizar solos y que necesitan del concurso del Estado.

Se puede concluir este numeral utilizando palabras de Francisco Porrúa Pérez: *"para lograr esta finalidad, de tan rico contenido, desarrolla su actividad constante la sociedad humana que está en la base del Estado. El esfuerzo de todos, gobernantes y gobernados, habrá de orientarse hacia esos fines para poder realizar en la mayor medida posible el conjunto de valores individuales y de la colectividad que unitariamente forman el bien público temporal"*^[33].

1.1.3.2.2 La Autoridad ó Poder Público (Elemento formal)

Como se dijo, el bien público temporal sólo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el Estado para que no sea desviada y pueda

^[33] Ibid. p.296.

conseguir el objetivo al cual debe orientarse. Con todo, el Estado no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad. Es necesaria la existencia de una institución gobernante en el Estado.

En palabras de Francisco Porrúa Pérez, *"La misión coordinadora del Estado implica que este pueda imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder"*^[34]. El bien público, en sus manifestaciones de orden y armonía y de suplencia a la actividad particular, reclama la existencia de la autoridad.

Según Kelsen, *"el poder del Estado tiene que ser un poder jurídico, es decir, su propia validez"*^[35]. Y continúa diciendo que el orden jurídico mismo somete a los hombres ligando su conducta a la realización de un deber jurídico, y entrelazando así todas las conductas, teoría que hoy en día resulta superada, pues el poder del Estado es algo más complejo.

^[34] Ibid. p. 298.

^[35] KELSEN. Op. Cit. p.125.

Para Jellinek el poder del Estado es un poder de dominación^[36]. La dominación, sigue diciendo, es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes. Allí donde hallamos el poder de dominación, bien sea en una sociedad inserta en la vida del Estado o en un individuo, es porque procede del poder del Estado.

Retomando el tema del poder del Estado o poder público, digamos que de acuerdo con Francisco Porrúa Pérez ese poder público tiene dos tareas básicas; en primer lugar el *gobierno*, es decir, "*formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines*"^[37]. También dice que el gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La segunda tarea aparece cuando la autoridad organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público, o dicho de otra forma, la *administración* es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. Ambas tareas

[36] JELLINEK. Op. Cit. p.322.

[37] PORRUA PEREZ. Op. Cit. p.299.

se encuentran relacionadas, pues el Gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere de un Gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste^[38].

El Estado, en la búsqueda de su fin, debe hacer uso de las manifestaciones materiales de su poder. La fuerza en el Estado no sólo sirve para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, es también la condición de la libertad de las decisiones de sus gobernantes.

1.1.3.2.2.1 La Soberanía del Estado

Una primera aproximación al concepto de soberanía nos lleva a decir que es una nota característica del Estado, consistente en la especial jerarquía de preeminencia interior e independencia externa, pues se entiende el Estado como la agrupación humana de mayor jerarquía en el orden temporal en el interior y además respecto de los grupos externos, los cuales no pueden inmiscuirse en los asuntos internos del Estado^[39].

Según Jellinek, la soberanía es un concepto que debe estudiarse desde sus orígenes históricos de donde concluye que es una concepción de índole política, que sólo más tarde se ha

^[38] Ibid. p.299.

^[39] Ibid. p.337.

condensado en una de índole jurídica. En un primer estadio analiza el concepto de *autarquía* en Aristóteles, lo cual significa autosuficiencia, referida básicamente a ser en sí mismo el Estado suficiente para satisfacer todas sus necesidades.

Finalmente concluye que este es un concepto ético y no una categoría jurídica, porque se trata de la condición fundamental de la que depende la realización de los fines del Estado, o la realización de la vida perfecta. Este concepto de *autarquía* no toca para nada el aspecto de poder del que se deriva el concepto de soberanía.

Es Bodin quien en el siglo XVI define el poder soberano, la soberanía, diciendo que es la "*potencia absoluta y perpetua de una República*". Para él la soberanía es una fuerza, merced a cuya posesión se asegura la unidad del Estado y se mantiene su existencia como un cuerpo político independiente, poder que tiene las características de ser legalmente supremo y perpetuo.

Posteriormente se conocieron las doctrinas contractualistas, como la de Hobbes (1.558-1.679), quien emplea un símil orgánico que lo lleva a dar al Estado una estructura física semejante al hombre. Es la teoría del *leviatán*, cuyo título lleva su obra principal, siendo el *leviatán* o Estado, similar

a un hombre mayor y más fuerte que el natural, para cuya defensa y protección fue proyectado. Para este autor el origen del poder es el pacto social para crear al Estado, que da fin a la guerra civil de todos contra todos, es decir que ese poder se constituye por la renuncia que cada individuo haga de su derecho a realizar lo que quiera, en favor de un hombre o de un grupo de hombres, de donde nace el leviatán para que use a su arbitrio del poder de todos con el fin de asegurar la paz y la defensa comunes.

En la doctrina, también contractualista, de John Locke, se encuentra un elemento nuevo, que consiste en afirmar que el poder reside en la comunidad política de manera originaria y sólo es delegado su ejercicio en la medida suficiente para proteger la libertad de todos. La teoría de Rousseau, también basada en el pacto social, ha sido la de más trascendencia, hasta el punto que la mayor parte de los postulados de la Revolución Francesa y del liberalismo fueron su consecuencia.

Para Rousseau, ese estado de naturaleza primitivo era ideal, puesto que en él existía la libertad plena y absoluta, y únicamente, debido a la condición social del hombre que le impide en forma aislada satisfacer todas sus necesidades, se aceptó ese sacrificio de la libertad en aras de la formación del Estado, pero esa transmisión del poder que se hace al Estado únicamente se le da en la medida en que sea necesario

para lograr que se cumplan los fines propios de la comunidad política, en todo lo restante, la soberanía queda depositada en el pueblo.

Es esta además la primera teoría de la soberanía popular, expresada en sus términos más amplios, de base exclusivamente racionalista, ya que derivando de la misma naturaleza de la comunidad política encontramos antecedentes de la soberanía, como atributo originario de la misma.

1.2 ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Una vez dilucidada la cuestión referente a la Teoría del Estado, iniciaremos el estudio relativo al ESTADO SOCIAL DE DERECHO, tomando como base el tema del ESTADO LIBERAL DE DERECHO, por considerarlo el modelo político que da sustento al ESTADO SOCIAL DE DERECHO, toda vez que éste se puede considerar como una forma superior o evolucionada de aquel.

Consideramos además importante diferenciar el concepto de *Welfare State*, el cual se refiere capitalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social. Se trata de un concepto aplicable en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales y de otros índices, y los problemas que plantea, tales como sus costos, sus posibles contradicciones y

su capacidad de reproducción que pueden ser medidos cuantitativamente.

El concepto de *Estado Social*, en cambio, incluye no sólo los aspectos del bienestar, aunque éstos sean uno de sus componentes capitales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo, que en parte pueden ser medidos y en parte simplemente entendidos. Concluyendo, el *Welfare State* se refiere a un aspecto de la acción del Estado, mientras que el *Estado Social* se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época^[40].

1.2.1 EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

En una primera aproximación al concepto de Estado de Derecho seguiremos un estudio sin editar de Tulio Elí Chinchilla, Constitucionalista, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia^[41].

^[40] GARCIA PELAYO, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Madrid: Ed. Alianza, 1982. p.14.

^[41] CHINCHILLA, Tulio Elí. El Estado de Derecho como Modelo Político-Jurídico. S.E. 1.988.

Según el profesor Chinchilla, el Estado de Derecho es el modelo o tipo de organización estatal en la cual el poder de los gobernantes se halla sometido a un manejo de controles, límites y cortapisas, articulados coherentemente en aras de lograr un gran objetivo: Poner a salvo las libertades, derechos y la seguridad individuales frente al poder soberano mismo y, sobre todo, frente a él.

Dicho de otra forma, es un conjunto articulado de dispositivos institucionales, políticos o de opinión, del cual se pretende sirva o funcione como coraza protectora del individuo contra el poder público. Ello está ligado a una serie de técnicas que buscan limitar, controlar, airear el ejercicio del poder aún hasta en los móviles subjetivos de quien toma la decisión obligatoria; que buscan minimizar el enrarecimiento, el desbordamiento y el abuso de la autoridad pública.

Estamos hablando del Estado de Derecho Democrático-Liberal, de originaria inspiración burguesa, cuyos fundamentos ideológicos y elementos esenciales fueron elaborados o contruidos al calor de las grandes revoluciones liberales de Inglaterra, Estados Unidos y Francia durante los siglos XVII, XVIII y XIX^[42]. Se habla de Estado Burgués de Dere-cho, por sus orígenes históricos ligados a la lucha de la burguesía contra

^[42] DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel, Barcelona. Tercera reimpresión, 1.984, de la Sexta edición, 1.980. pp. 47-51.

la monarquía europea, buscando construir un Gobierno que garantice mejor sus intereses económicos.

Con este Estado Liberal de Derecho se espera poner un bozal al poder para que éste no muerda o no muerda tan fuerte a sus dueños o beneficiarios, los ciudadanos, especialmente a los contribuyentes y los propietarios. De esta manera el poder político debe quedar encerrado en unas esclusas que lo contengan: el Derecho Positivo; así, el individuo quedará con unas garantías o resguardos a su disposición para ser accionados contra el poder, en forma legitimada, por todo lo cual se sentirá bastante seguro, al igual que sus bienes.

1.2.1.1 ORIGENES HISTORICOS

Los antecedentes de la idea del Estado de Derecho se pueden remontar a la antigüedad griega, donde encontramos los primeros pronunciamientos sobre el ideal del dominio de la Ley sobre el capricho gubernamental, pues Herodoto se ufanaba de que los griegos fueran gobernados por leyes y no por hombres. A su vez, Aristóteles sostuvo la tesis de la conveniencia del gobierno de las leyes por sobre el gobierno de los hombres, en la medida en que la Ley estaba guiada por la razón, mientras que los hombres estaban guiados por la pasión.

En la edad media se agregaron otros antecedentes a la concepción del Estado de Derecho, al perfilarse las

características de racionalidad de la Ley frente a los caprichos de la voluntad despótica, a lo cual se agregaron los valores de justicia y bien común que trataban de corregir cualquier abstracción y formulismo^[43] y es así como en los siglos XVI y XVII se produjo la contraposición entre dos corrientes que consideraban a la legislación como libre actividad creadora del monarca y los partidarios de la limitación del poder real por medio de la actividad legisladora.

A su vez la Escuela naturalista protestante que va de Grocio a Kant, inicia la formalización del Derecho. El Estado comienza a inscribirse dentro de la juridicidad, concibiéndose así la ley como un esquema general, formal y obligatorio, que se apoya en la fuerza del aparato estatal, a lo que agregan Locke y Montesquieu la afirmación de los derechos individuales y la regla técnica de la separación de poderes.

También en Gran Bretaña se desarrolla un movimiento tendiente a evitar la existencia de un poder arbitrario y buscando establecer el sometimiento de todos por igual a la Ley, mediante el principio de la supremacía de la ley (Rule of

^[43] DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis. El Estado de Derecho como Tipo Ideal de Estado. En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. No. 50-51. Madrid, 1.974, p.453 y SS.

Law), el cual se encuentra contenido entre otros documentos en la Petition of Rights de 1.628, el Habeas Corpus de 1.679, el Bill of Rights de 1.689 y el Act of Settlement de 1.701.

De esta manera el principio del gobierno de las leyes, el hecho de que estas deben ser racionales y justas, su formalización, son elementos existentes con anterioridad a la formulación del Estado de Derecho. También lo es la idea del reconocimiento de los derechos individuales y la técnica de la separación de poderes, todo lo cual tiende a limitar el poder del Estado y sus gobernantes.

1.2.1.2 DESARROLLO DOCTRINAL

La concepción del Estado de Derecho se debe a la ciencia jurídica alemana de mediados del siglo XIX. En efecto, Robert von Mohl (1799-1875), profesor de la Universidad de Tubinga, utiliza por primera vez el concepto de Rechtsstaat dentro de una perspectiva individualista. En tanto, Federico Julio Stahl (1802-1861) defiende la concepción del Estado de Derecho pero sólo desde una perspectiva formal; para él, el Rechtsstaat es aquel que alcanza sus fines a través del Derecho, el cual es entendido sólo como Derecho Positivo, convirtiendo así el Estado de Derecho en una concepción basada en la superioridad de la Ley y en la legalidad de la administración y la justicia.

Lorenz von Stein, a su vez, establece que la esencia del Estado de Derecho se encuentra en que toda persona puede recurrir legalmente ante los tribunales, frente al Poder Ejecutivo, para hacer cumplir sus derechos, limitando la Administración por el Derecho y propugnando por el establecimiento de Tribunales Administrativos independientes.

Los primeros doctrinantes coinciden en afirmar que el Estado de Derecho es un tipo de Estado con unas exigencias de contenido o materiales que se cifraban básicamente en los siguientes aspectos^[44]:

- La necesidad de una organización y regulación de la actividad estatal guiada por *principios racionales*, que deben traducirse en un orden político justo, concibiéndolo como un Estado racional o Estado de la racionalidad;
- Rechazando también cualquier tipo de transpersonalismo en la definición de los objetivos del poder, pues el Estado no es una institución al servicio de fines trascendentes de carácter divino, ni de los intereses de quienes gobiernan,

^[44] PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Madrid: Tecnos. 4ed., 1.992. 220 y S.S.

sino que se halla en función del beneficio de todos los individuos que lo integran;

- Y además limitando las tareas del Estado a la garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad de sus ciudadanos a través de la ley, concebida como norma general emanada de los representantes de la voluntad popular.

De lo anterior se colige que en sus prístinas manifestaciones el concepto de Estado de Derecho no era una categoría puramente formal e indiferente respecto a los objetivos y contenido de la legalidad, a la que debía someterse en bloque la actividad política estatal. En aquellas incipientes formulaciones la impronta iusnaturalista es, todavía, lo suficientemente intensa como para situar en el núcleo de su función legitimadora y de su propia justificación lo que había sido la razón de ser de su nacimiento: la lucha contra el absolutismo, así como el rescate de los individuos de la arbitrariedad de los gobernantes^[45].

El Estado de Derecho nació, por tanto, como una fórmula de compromiso que implicaba aunar diversas *garantías formales*, proclamadas por una Constitución que consagrara la división de

^[45] Ibid. p.220

poderes y el principio de legalidad, con una serie de *garantías materiales*, ya que el primado de la ley reposaba en su carácter de expresión de la voluntad general y en su inmediata orientación a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Incluso se ha llegado a afirmar que, en estas iniciales formulaciones del Estado de Derecho, la noción de legalidad suponía una síntesis de la *idea liberal* manifestada en la defensa de los derechos individuales, con la *idea democrática* concretada en la concepción de la Ley como producto de la voluntad general.

1.2.1.3 ELEMENTOS

La teoría del Estado de Derecho, que alcanza su pleno desarrollo en su orientación positivista-formalista, en la obra de Hans Kelsen constituye la expresión más acabada del Estado Liberal de Derecho^[46]. Podemos afirmar que se distingue inicialmente por unas características definitorias específicas:

^[46] Ibid. p.222.

- Una aparente despolitización del Estado, que lejos de proponerse la realización de fines políticos propios, aparece como un mero instrumento neutro y disponible para asegurar el *laissez faire*, esto es, para garantizar jurídicamente el libre juego de los intereses económicos. Para ello se consuma la fractura entre Sociedad y Estado al independizar la organización y reproducción del poder político de cualquier conexión con la sociedad. Estos presupuestos se traducen, en la práctica, en la cobertura ideológica de los intereses de la burguesía.

- El Estado Liberal de Derecho funciona como un Estado al servicio de la burguesía para lo que dificulta el ejercicio del derecho de asociación, abandona el mercado a los económicamente poderosos y reconoce una libertad e igualdad en el plano formal, que no tienen correspondencia en el social y económico.

- Una tendencia hacia la identificación del concepto de Estado de Derecho con el principio de legalidad, lo que implica el sometimiento de la Administración a la Ley, así como la posibilidad del control jurisdiccional de sus actos.

- Ahora bien, la supresión de cualquier referencia al contenido material de la legalidad termina por conducir a

una identificación absoluta entre legalidad y Estado de Derecho o, lo que es igual, entre el Estado y el Derecho. De ahí resulta sencillo concluir, como Kelsen hará expresamente, que todo Estado, por el mero hecho de serlo, es Estado de Derecho^[47].

- El Estado Liberal de Derecho supuso la igualdad ante el Derecho y en el Derecho, pero no la igualdad de derechos, de posibilidades y de participación. Por ello, la libertad y la igualdad fueron entendidas de modo formal, o más exactamente, en sentido negativo, constituyeron derechos de defensa contra el Estado, no derechos de participación política en la comunidad.

Con todo, si hubiera que resumir esquemáticamente los caracteres esenciales del Estado Liberal de Derecho, se podrían establecer los siguientes siete principios fundamentales, los cuales buscan impedir los privilegios, prevenir el abuso en el ejercicio del poder, eliminar la arbitrariedad en las decisiones y definir con certeza el ámbito de la libertad y del ejercicio de los derechos con el objeto de mantener la seguridad jurídica.

[47] KELSEN. Op. Cit. p.99.

1.2.1.3.1 La Constitución

Podríamos definir la constitución como ese conjunto de normas fundamentales que hacen las veces de reglas básicas de un orden jurídico, norma o normas límites donde terminan las cadenas normativas de un sistema de derecho positivo. Se distingue entre Constitución *material* y *formal*, según se haga énfasis en su contenido o en su forma externa.

Nos referimos a la Constitución de un Estado en forma material cuando hablamos del grupo de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento de los poderes básicos el Estado, sea que tales normas se hallen escritas o contenidas en costumbres, sea que se encuentren codificadas en leyes orgánicas, en leyes comunes, en decretos legislativos, etc.

Mientras que la Constitución en sentido formal es el documento escrito o solemne, sacralizado, revestido de cierta aureola consagratoria que recibe el reconocimiento oficial de Carta Fundamental, de estatuto del poder, dentro de un Estado. Este documento tiene un sujeto autor calificado: El poder constituyente; es proclamado y enmendado por un procedimiento formal especial (asamblea constituyente, referendo, etc.); y él pretende, generalmente sin éxito pleno, reunir

codificadamente todas las reglas básicas sobre el funcionamiento del poder público^[48].

El Estado de Derecho exige una Constitución en sentido formal, aunque paradójicamente Inglaterra, cuna del liberalismo y uno de los paradigmas de la realización del modelo, no la posee. En cambio, tiene un sistema de costumbres constitucionales arraigadas y vinculantes con tanto mayor poder moldeador de la conducta del sujeto de poder que cualquier Constitución escrita hoy vigente.

Dentro de la Democracia Liberal, la Constitución está llamada a producir el efecto ideológico de su aceptación, su acatamiento y la inhibición de las tendencias a su transgresión por los gobernantes de turno, además de servir como factor legitimador (o deslegitimador). La Constitución tiene dentro del Estado de Derecho, entre otras, las siguientes funciones:

- Ser criterio de legitimación de los procederes gubernamentales y, al tiempo, servir como límite al poder. De hecho su obligatoriedad formal no impide totalmente el abuso, pero si puede hacer una distribución de autoridad que haga difícil un ejercicio arbitrario del poder.

^[48] CHINCHILLA. Op. Cit. p.8.

- La Constitución sirve como esquema cierto para confrontar la actuación del gobernante y evaluarla como legítima o ilegítima, ya que aparentar legitimidad es una imperiosa necesidad de todo poder social, por lo que la Constitución se impone como límite y marco al gobernante.

Para que la Constitución sea un límite al poder, debe tener el carácter de *normativa* según el sentido que Karl Lowenstein da a esta expresión: Aquella constitución que moldea el poder, que sirve como marco dentro del cual discurre el poder político porque los sujetos de este se sienten vinculados por ella. Debe también ser *rígida*, es decir, sólo modificable por un procedimiento más complejo que la expedición de la ley ordinaria y contar con mecanismos de supremacía eficaces.

1.2.1.3.2 El Principio de Legalidad

Se trata de la rigurosa sujeción del gobernante al Derecho Positivo, a la Ley, ya que toda la conducta gubernamental debe estar reglada, en principio. Como regla general, toda actuación del agente público debe tener sustento expreso en una Ley preestablecida que legitima su proceder y entendemos por Ley aquella norma de carácter general, permanente y abstracta, de carácter racional, emanada de un parlamento compuesto de representantes del cuerpo político libremente

elegidos, con las posibles intervenciones del gobierno o directamente del pueblo.

No se trata pues de cualquier norma, con cualquier contenido y dictada por cualquier órgano, sino de un acto jurídico emanado del Parlamento, compuesto de parlamentarios elegidos por el pueblo. No hay, por tanto, Estado de Derecho cuando el órgano legislativo no emana directamente de la voluntad popular ni cuando la Ley no es un acto de carácter general, racional y justo.

El sometimiento de los gobernantes al Derecho Positivo se traduce en control sobre el comportamiento del poder al compelerlo a ser necesariamente público e institucional y así forzarlo a ser susceptible de predicción como garantía relativa de seguridad al gobernado. En el Estado de Derecho "todo poder es una simple competencia jurídica", pues hasta el propio poder constituyente secundario o reformador de la Carta -máxima expresión de la soberanía- se halla limitado en su proceder a normas pre-establecidas en la propia Constitución.

En el Estado de Derecho, el deseo de racionalizar el ejercicio del poder mediante su sometimiento a la juridicidad tiene como fin la seguridad jurídica individual, el "saber a qué atenerse", el conocer y predecir con alguna certidumbre las

reacciones del poder frente a nuestro comportamiento como particulares.

1.2.1.3.3 La Separación de Poderes

Con esta institución se busca evitar la concentración del poder y el desbordamiento arbitrario en su ejercicio, en cuanto tales tendencias connaturales al gobierno, aún al más virtuoso, representan la mayor amenaza para las esferas de derechos y libertades de los particulares. El método para lograrlo consiste en fraccionar el poder, dispersando sus palancas y recursos en varios sujetos de poder, en varios órganos; hacerlos relativamente independientes en su conformación y ejecución de tareas y, ante todo, establecer entre ellos un complejo de frenos y contrapesas para su recíproco control.

Se trata de un principio político garante antes que una racionalización empresarial de tareas; es una estratagema política con fines garantes y no de un esquema organizativo técnico con pretensiones de maximizar la eficacia del control social. Se trata, en fin, de conscientemente debilitar, y no de robustecer, la potencia pública sobre los particulares.

Según el modelo demo-liberal el poder es uno sólo e indivisible, por lo que la distribución de las tareas del Estado en diferentes titulares no se ven como *poderes*, sino como órganos o complejos de órganos, a lo sumo como *ramas del poder público*. El modelo además plantea una relativa independencia entre tales órganos o ramas del Estado en el sentido de que no debe haber vínculos de jerarquía entre ellas, pero se acepta que haya ciertas intromisiones y colaboración en su integración y conformación, y aún en el desarrollo de sus funciones pues se admite un cierto intercambio funcional, aunque se exige que no existan presiones de las otras ramas al cumplir la función asignada.

Por otra parte, la división clásica de las ramas del poder en tres se ha superado, pues el Estado contemporáneo no sólo legisla, ejecuta la Ley y define jurídicamente el derecho, sino que desarrolla otras tareas no reductibles a las clásicas funciones del poder. En efecto, hoy se habla de otras ramas como la fiscalizadora, integrada por el Ministerio Público, los defensores de derechos, el Ombudsman, los auditores públicos, etc., de la rama electoral y de la organización económico-empresarial del Estado^[49].

1.2.1.3.4 La Garantía de los Derechos y Libertades

^[49] Ibid. p.13.

El reconocimiento, respeto y garantías de los derechos y libertades son la base material y esencial de legitimidad del Estado de Derecho, lo cual se concretiza en su establecimiento en el más alto nivel de la organización jurídica del Estado, vale decir, en la Constitución Política del Estado.

Hoy todas las constituciones contienen inevitablemente el correspondiente catálogo o lista más o menos exhaustiva de derechos y libertades que el Estado se compromete a respetar a garantizar. Sin embargo no basta con la simple enunciación en la llamada parte dogmática de la Constitución para entenderse cumplido este requisito o elemento del modelo, para que exista la garantía individual.

Por esto los constitucionalistas distinguen entre el derecho o libertad y la garantía del derecho o libertad, siendo lo segundo lo relevante para la existencia del Estado de Derecho pues aún los sistemas constitucionales autoritarios se dan el lujo de exhibir flamantes catálogos de derechos y libertades, es decir, de ningún valor son las llamadas *partes dogmáticas* si no se hallan complementadas por garantías específicas que puedan ejecutarse.

Cuando se habla de *garantía de derechos y libertades*, se hace referencia a que, además de su proclamación constitucional, esas esferas de prerrogativas ciudadanas estén protegidas o

tuteladas efectivamente a través de un mecanismo práctico, un procedimiento específico que pueda ser puesto en marcha para contener la violación del derecho o libertad cuando todavía es tiempo para ello.

1.2.1.3.5 Acciones y Recursos para el Control de Juridicidad.

No se concibe un Estado de Derecho en el que los particulares no dispongan de una serie de mecanismos jurisdiccionales -y aún administrativos- enderezados a nulificar o enmendar los actos oficiales jurídicamente viciados y a la reparación o restablecimiento de los derechos individuales injustamente vulnerados por actos o hechos de los órganos estatales, lo que ordinariamente se denomina *Control de Juridicidad*.

Se busca que el particular pueda sentar al soberano en el banquillo judicial como acusado y hacerle reconocer su responsabilidad por su acción y omisión, es decir, cuando el propio poder público puede ser vencido en juicio por cualquier persona o ciudadano.

La Administración en un Estado de Derecho debe respetar el principio de la supremacía legal y, por tanto, encuadrar sus actos en la Ley preexistente, lo cual se manifiesta por un sistema de control y responsabilidad de la Administración, que

permite garantizar la subordinación de ella al Derecho y por tanto, la seguridad jurídica de los administrados.

Para hacer efectivo el principio de legalidad de la Administración y el consiguiente control jurisdiccional de ella, se han establecido los tribunales Contencioso-Administrativos, los Consejos de Estado, los Tribunales de Cuentas, las Contralorías Generales de la república y los Ombudman o protectores de los derechos ciudadanos frente a la administración del Estado.

1.2.1.3.6 Procedimientos Electorales de Legitimación

El modelo político demo-liberal posee su propio sistema de legitimación de la autoridad pública y maneja su discurso racionalizado para fundar ideológicamente el aparato del poder público. Se trata pues de los mecanismos de selección democrático-electoral de las principales autoridades públicas como procedimiento básico de investidura y legitimación de los detentadores del poder^[50].

Es esencial a la forma demo-liberal de gobierno la existencia de elecciones permanentes competitivas -es decir, con

^[50] CHINCHILLA, Tulio Helí. Por una Sociedad Civil hacia un Estado de Derecho. En: Revista Universidad de Antioquia, Medellín. Vol.55 No. 211. Enero-Marzo/1988. pp.56-64.

postulación de alternativas partidistas reales- a través de las cuales se puede reflejar confiablemente las preferencias del pueblo-electorado, lo que se ha llamado soberanía popular mediatizada por la representación política.

Las elecciones así concebidas tienen también, además del papel de legitimar las autoridades públicas, la función de servir como instrumento de control sobre los gobernantes en cuanto estos gozan únicamente de una investidura temporal que debe ser puesta a prueba periódicamente ante los ciudadanos. Esto puede traer el efecto de tornarse la no reelección en una especie de cobro de cuentas, aunque la práctica no lo confirme.

1.2.1.3.7 Opinión Pública

Este último elemento hace referencia a un conjunto de medios fundamentalmente fácticos de control sobre los gobernantes, a diferencia de los otros dispositivos de control y limitación del poder mencionados, los cuales tienen un carácter institucional, formal y jurídico^[51].

^[51] CHINCHILLA, Tulio Helí. El Estado de Derecho como Modelo Político-Jurídico. S.E. 1.988. p.23.

La opinión pública es, ante todo, un poder de hecho, pero legítimo, que desde la sociedad civil vigila, presiona e incide sobre el aparato político de Gobierno. Que sea un poder de hecho no es obstáculo para que obtenga el reconocimiento de legítimo y necesario y para que algunas de sus manifestaciones reciban un encuadramiento jurídico, un estatuto.

La opinión pública está conformada por multiplicidad de espacios y canales a través de los cuales se expresan las opiniones y posturas no necesariamente coincidentes con la opinión oficial: los partidos, los medios de comunicación, las asociaciones y corporaciones privadas de toda índole, etc. Es el espacio para la opinión discrepante del credo oficial; no es un apéndice del Estado. Ella supone además la vigencia de la libertad de expresión que se concreta en las libertades públicas de cultos, reunión, asociación, derecho de petición, libertad de enseñanza, de prensa, derecho de información.

Es de especial importancia la presencia de la oposición legítima (no insurgente) al gobierno de turno, pues repugna al modelo liberal la existencia de un "*partido único*", pues la presencia activa y con canales de expresión de una oposición partidista con opción real de llegar a ser gobierno es el requisito que permite ilegitimar la rebelión armada^[52].

^[52] CHINCHILLA. Op. Cit. p.23.

1.2.1.4 CRISIS DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

La doctrina Liberal del Estado de Derecho supuso un notorio avance en cuanto que indicó la necesidad del reconocimiento de los derechos fundamentales a nivel constitucional, frente a la situación del *ancien régime*. Sus progresos , en éste y otros órdenes, han trascendido el momento histórico concreto de la ascensión de la burguesía como clase social dominante y se han incorporado al patrimonio cultural común de la humanidad, de tal manera que sus líneas fundamentales son "*presupuestos ineludibles para las formulaciones intelectuales y filosóficas de los períodos posteriores*"^[53], y más concretamente de la actual forma de Estado de Derecho: el Estado Social de Derecho.

Sin embargo, el Estado Liberal de Derecho se tornó insuficiente, especialmente por su radical individualismo, de corte sustancialmente económico. En este punto valen las palabras de Antonio Gramsci, quien con razón apuntaba que "*...la lucha contra el individualismo lo es contra un individualismo determinado que tiene un determinado contenido social, precisamente contra el individualismo económico en una*

^[53] LUCAS VERDU, Pablo. La Lucha por el Estado de Derecho. Estudia Albortiana, Bolonia. 1975, p.23.

época en la cual éste se ha hecho anacrónico y antihistórico"^[54].

A un nivel sociológico, una serie de cambios sociales son los que determinan que las bases sociales sobre las que se asientan, y en la que se apoya el Estado Liberal de Derecho, vayan desapareciendo, dando lugar así mismo, a la paulatina transformación del Estado de Derecho de forma Liberal en otra forma política. Además, el principio de igualdad era un principio jurídico meramente formal, en amplia medida vacío de contenido.

El modelo jurídico Liberal, con sus rasgos esenciales de separación absoluta entre el Derecho Público y el Derecho Privado y su concepción del Derecho Privado patrimonial como Derecho de empresarios individuales y autónomos, determinó la existencia efectiva de un orden público económico Liberal, consistente esencialmente en prohibir la organización de la economía, de la misma manera que existió una política social liberal que consistió esencialmente en la carencia de política social.

^[54] GRAMSCI, Antonio. Escritos Políticos. Roma, 1967. p.354.

Resulta también evidente que el Estado Liberal no cumplió sino de un modo muy parcial, y formal, la condición primaria y fundamental del Estado de Derecho: *el imperio de la ley*. La ley no era expresión de la voluntad general, sino expresión de la voluntad de una determinada clase social: la burguesía.

El Estado Liberal incumplió otras condiciones fundamentales del Estado de Derecho, resaltando como especialmente importante la protección efectiva material de los Derechos Humanos. El Liberalismo Clásico, con su fondo de individualismo burgués, constituye una insuficiente garantía para la realización y protección de los derechos y libertades de *todos* los miembros del Estado.

Lo anterior es corroborado por una diciente frase de Elías Díaz: "en la ideología del Estado Liberal y en el orden social burgués los derechos naturales o derechos humanos se identifican, sobre todo, con los derechos de la burguesía, derechos que sólo de manera formal y parcial se conceden también a los individuos de las clases inferiores. En el sistema económico capitalista que sirve de base a ese orden social se protegen mucho más eficazmente la libertad y la seguridad jurídica (ambas por otra parte imprescindibles) que

la igualdad y la propiedad -se entiende la propiedad de todos-
" [55] .

En fin, la crisis del Estado Liberal de Derecho se manifiesta también de un modo claro en las democracias occidentales. Este fenómeno se produce en conexión con las transformaciones sociales modernas motivadas por la guerra, las crisis económicas que sucesivamente se van produciendo, el cada vez más acelerado cambio social, el fabuloso y superacelerado progreso científico y técnico y el advenimiento y desarrollo de la sociedad industrial, por lo cual el problema del Estado de Derecho debe consistir en acomodar esa vieja expresión con el nivel social de la época actual.

1.2.2 TRANSFORMACION HACIA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Las circunstancias descritas en el numeral anterior, conjugadas con las nuevas condiciones en las que se desarrolla el capitalismo avanzado determinaron la aparición del *socializer Rechtsstaat*, que abandonando las premisas de neutralidad e individualismo recaba para sí la intervención directa en los procesos socioeconómicos y que, aunque se mantiene fiel al primado del Derecho, lo realiza a partir de principios heterónomos frente a la autonomía caracterizadora del Estado Liberal de Derecho. Tras la Segunda Guerra Mundial el restablecimiento democrático en diversos países contribuyó

[55] DIAZ, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. 6o.Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1.975. p.39.

decisivamente a difundir la fórmula del Estado Social de Derecho^[56].

El Estado Social de Derecho tuvo, por tanto, un origen híbrido fruto del compromiso entre tendencias ideológicas dispares, que ha gravitado sobre su evolución ulterior. De un lado, representó una conquista política del socialismo democrático, lo que se advierte con nitidez en la ideología inspiradora de una de sus primeras manifestaciones: la Constitución de Weimar. Por otra parte, también del pensamiento liberal más progresista que lo concibe como un instrumento de adaptación del aparato político a las nuevas exigencias del capitalismo maduro.

Su componente socialista democrática se traduce en la superación del agnosticismo axiológico y del formalismo positivista al imponer al Estado la realización de determinados fines materiales, que contribuyan a una reforma social y económicamente justa, en términos de justicia social, de las condiciones de convivencia.

En tanto, la impronta Liberal tiene su manifestación más precisa en las tesis de Keynes, principal inspirador del *Welfare State*, que defendían la posibilidad de una transformación de la política estatal por vía democrática y respetando la economía de mercado capitalista, así como el

^[56] PEREZ LUÑO. Op. Cit. p.223.

derecho de propiedad sobre los bienes de producción. Se acepta, sin embargo, un abandono del dogma del *laissez faire* en favor de un intervencionismo de los poderes públicos en el proceso económico tendiente a un incremento constante de la producción, que permita garantizar el pleno empleo y el aumento de las rentas de trabajo.

El tránsito del Estado Liberal al Estado Social de Derecho plantea una importante serie de cuestiones teóricas y prácticas. Se ha señalado, por ejemplo, que una de las más evidentes mutaciones operativas que comporta el Estado Social reside en atribuir a los poderes públicos la consecución de la "procura existencial", es decir, responsabiliza a la Administración de la tarea de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos adecuados para el pleno desarrollo de su personalidad reconocida no sólo a través de las libertades tradicionales, sino también a partir de la consagración constitucional de los derechos fundamentales de carácter económico y cultural.

Al propio tiempo, el Estado Social de Derecho pretende asumir el cometido de reestructurar y equilibrar las rentas mediante el ejercicio de la política fiscal, lo que hace que haya podido ser denominado *Steuerstaat*^[57].

[57] GARCIA PELAYO. Op. Cit. pp.26 y SS.

1.2.3 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Como hemos ya dicho, el Estado Liberal de Derecho y el Estado Social de Derecho, se diferencian en cuanto que el primero basa sus instituciones en la idea de limitación, magnitud ésta negativa, en tanto que el segundo se caracteriza por la dimensión positiva de la participación. Mientras el Estado Liberal de Derecho apunta a la libertad en cuanto límite, el Estado Social busca la participación.

Esta discriminación no es una descripción superficial que contrapone dos vocablos distintos puesto que cada uno de ellos está lleno de hondo significado: El de la libertad, que califica al Estado Liberal de Derecho, en cuanto garantía y límite, y el de la participación que da sentido al Estado Social de Derecho^[58].

El Estado Social de Derecho pretende el desarrollo de la condición humana en la vida social, la dignidad del hombre como dinámica de la libertad, a través de la creación de una organización social adecuada a esos objetivos. Es el compromiso social que implica la ampliación de la igualdad y la libertad como tarea del Estado. No es pues un modelo cerrado sino abierto, por construir.

^[58] LUCAS VERDU. Op. Cit. p.101.

En los países de occidente que lo han implementado, el carácter social del Estado es una de las directrices de la política y de la actividad de los poderes públicos. Para Alfredo Manrique Reyes^[59], el Estado Social, entendido como *idea regulativa*, significa que para el Estado existe una obligación de buscar la justicia social en sus actuaciones. Este debe promover la igualdad para los diferentes grupos sociales, lo cual no significa la implantación del "igualitarismo", sino que todos los sectores de la población deben tener igualdad de posibilidades para el pleno goce de sus derechos.

La concepción del Estado Social de Derecho hace suyas todas las técnicas establecidas por el Estado Liberal de Derecho, ampliando la protección de los derechos humanos hacia los sociales y económicos y potencializando su viabilidad efectiva. Entre ellos están el derecho al trabajo, el derecho de asociación, el derecho a un salario justo, el derecho a huelga, el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la participación.

^[59] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.6.

En el Estado Social, el Estado deja de tener un rol pasivo y se transforma en un Estado intervencionista, que actúa en el plano social y económico con el objeto de realizar la justicia social, obtener el desarrollo y buscar el bienestar, asegurando un mínimo necesario a todos los miembros de la sociedad. Su acción incluye así el uso de la política y fiscal con el objeto de redistribuir los ingresos y la riqueza en la sociedad y utilizar los mecanismos de planificación para el logro del desarrollo.

En este sentido, hay un reconocimiento al derecho de propiedad, pero éste debe realizar una función social. Si ella no es desarrollada, el Estado puede actuar sobre ella con el objeto de expropiar con un fin de utilidad pública o social.

1.2.3.1 DESARROLLO DOCTRINAL

El concepto de Estado Social de Derecho lo había elaborado Hermann Heller en su obra "Teoría del Estado", como reacción al positivismo, al fascismo y al colectivismo que surgían en Europa a partir de los años veinte, y por el sociólogo Max Adler. Pero ya antes el concepto había sido expuesto por Luis Blanc y Lorenz Von Stein en 1848, como réplica a las críticas

que surgieron por la incapacidad del Estado liberal de dar respuesta a la problemática social.

1.2.3.1.1 Características

Hasta el momento el Estado Social de Derecho ha sido incorporado en la mayoría de constituciones de Europa, entre las que se destacan Alemania, Francia y España, también Colombia lo acogió en su Constitución de 1991^[60]. En cada uno de estos países tiene un desarrollo doctrinal acomodado a sus circunstancias históricas, económicas y socioculturales, lo que aunado a su especial circunstancia de que es un modelo jurídico político en evolución constante nos da pie para enunciar en forma genérica algunas de sus características principales.

1.2.3.1.1.1 La estructura social

El Estado Social de Derecho se caracteriza porque está montado sobre una sociedad pluralista en la cual los diferentes grupos sociales realizan funciones que se pueden considerar como importantes. Una sociedad pluralista, conformada de acuerdo con los principios del Estado Social de Derecho, se caracteriza por la desaparición del individualismo típico del

^[60] Constitución Política de Colombia. Artículo 1o.

Estado liberal y su sustitución por los grupos en los cuales se mueven, actúan y operan los individuos, de manera que para conseguir sus finalidades han de desenvolverse dentro de ellos y han de concertar sus acciones^[61].

La base de este pluralismo social es una aguda conciencia de solidaridad y de las necesidades comunes, incluso de que es menester la diferenciación social grupal, condicionada por metas comunes a todos los grupos diferenciados, que el mismo Estado se encarga de promover e impulsar con su política. Esta estructura social tiene como ventaja, entre otras, que los individuos se reconocen y desenvuelven mejor en los grupos por ellos mismos elegidos que en estructuras artificiales impuestas por el Estado.

Así la sociedad tiene su propia dinámica grupal y, de este modo, también el orden social se va configurando y evolucionando dentro de cauces espontáneos. Una sociedad estructurada posee bastante movilidad, de manera que no se le puede hacer el reproche de inmovilismo a la sociedad del bienestar, como ocurre con la estructura social del Estado liberal.

^[61] LUCAS VERDU. Op. Cit. p.96.

El Estado Social de Derecho supone también el reconocimiento de *la abolición fáctica de la separación entre el Estado y la sociedad*, de donde se infiere la posibilidad y la exigencia de que el Estado asuma la responsabilidad de la transformación del orden económico-social en el sentido de una realización material de la idea democrática de la igualdad^[62].

1.2.3.1.1.2 Nueva dimensión de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales, conocidos también como los derechos de la primera generación o derechos de la libertad, son aquellos que se configuran como formas de participación de los individuos, bien objetiva o colectivamente en los procesos de formación de la voluntad general^[63].

El Estado Social de Derecho implica la superación del carácter negativo de los derechos fundamentales, que de esta manera dejan de ser considerados como una autolimitación del poder soberano del Estado para devenir en un límite que el principio democrático de la soberanía popular impone a los órganos que de ella dependen.

[62] PEREZ LUÑO. Op. Cit. p.227.

[63] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.18.

Su papel, por tanto, deja de ser el de mero límite de la actuación estatal para transformarse en instrumentos jurídicos de control de su actividad positiva, que debe estar orientada a posibilitar la participación de los individuos y los grupos en el ejercicio del poder, lo que trae como consecuencia la necesidad de incluir en el sistema de los derechos fundamentales no sólo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales como categorías accionables y no como meros postulados programáticos.

En nuestra Constitución Política^[64] se consagran los derechos fundamentales, entre los que se podría enunciar el derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad personal, a la autonomía, a la igualdad, el principio de legalidad, el derecho de defensa, la libertad y seguridad, el derecho a la intimidad, las libertades de expresión, asociación, reunión y conciencia, entre otros.

Estos derechos no requieren de desarrollo legal para poder ser reconocidos y aplicados por cualquier autoridad en beneficio de un individuo particular. Cualquier persona estaría

^[64] Constitución Política de Colombia. Título II, Capítulo I.

legitimada para invocar su existencia y exigir que sean respetados por los particulares, o protegidos por las autoridades. Estos derechos constituyen las garantías ciudadanas básicas sin las cuales la supervivencia de la democracia y la vida civilizada no sería posible.

1.2.3.1.1.3 Es un Estado democrático

Definir un Estado como democrático implica no sólo que todo poder público emana del pueblo y que es la fuente de la legitimidad sino que, además, los centros de poder privados deben responder a principios democráticos. Además de garantizar procedimientos decisorios en los cuales se trata con igual consideración y respeto a los posibles afectados, promueve valores esenciales que las decisiones no pueden desconocer y que la Constitución reconoce.

El Estado Social tiene como supuesto la democracia política, pero se caracteriza, además, por su tendencia hacia la instauración de la democracia social, cuyas formas capitales son la democracia económica y la democracia empresarial. En cuanto a la democracia social, no se refiere solamente a la intervención en los criterios de distribución del producto, sino también a la participación en las decisiones de las

grandes líneas de las políticas económicas y al proceso de gestión y producción empresariales.

El concepto de Estado Democrático parte del reconocimiento de la existencia de diversos intereses igualmente legítimos en una sociedad pluralista. La controversia abierta y pacífica es vista como algo inherente a la democracia, ya que no existe de antemano un acuerdo sobre cuáles son los problemas prioritarios y cuál es la mejor forma de afrontarlos. Por eso, el principio de la mayoría es el fundamento de las decisiones políticas si en el proceso para su adopción se respetan los derechos de las minorías, la igualdad política y las oportunidades de participación a los interesados^[65].

El Estado Social, en su genuino sentido, es contradictorio con el régimen autoritario, es decir, con un régimen en el que la participación de los bienes económicos y culturales no va acompañada de la participación en la formación de la voluntad política del Estado, ni de la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y servicios, sino que las decisiones de uno y otro tipo se condensan, sin la posibilidad de una eventual apelación o control, en unos grupos de personas designadas por una autoridad superior y/o

[65] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.7

por unos mecanismos de cooptación, de modo que el ciudadano, sea en su cualidad política abstracta, sea en su cualidad social concreta, no posee, al menos hablando en términos típico-ideales, el papel de participante en las decisiones^[66].

1.2.3.1.1.4 Pluralismo y participación

La interpretación en sentido democrático del Estado Social de Derecho comporta también la exigencia de que la estructura estatal no responda a un modelo centralista, rígido y monolítico, sino que funcione a través de formas pluralistas que posibiliten y articulen la participación de las personas y de los grupos en el proceso político, económico, social y cultural.

Los principios de *participación* y *pluralismo* incorporan una gran carga política y filosófica a la concepción dogmática de la democracia. La participación no es sólo política (derecho a elegir y ser elegido), sino también social económica y cultural. Pero para que dicha participación se dé, y no sea solamente un enunciado filosófico o jurídico-político, se deben cumplir varios requisitos, como son unas condiciones estructurales de contexto socio-económico democráticas, condiciones políticas que viabilicen la participación.

^[66] GARCIA PELAYO. Op. Cit. p.49.

El *pluralismo* hace alusión, en primer lugar, a la verificación empírica de la existencia dentro de la sociedad de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos que confluyen en el juego por el poder político con distintas capacidades y, por otra parte, recoge una visión normativa de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella^[67].

1.2.3.1.1.5 Es un Estado redistribuidor

El Estado Social no se preocupa por la titularidad formal de los medios de producción, más bien por la redistribución de lo producido. Lo primero por la pérdida en la plena autoridad sobre la propiedad tanto por la funcionalidad social que limita los derechos absolutos del propietario, como por la excesiva complejidad del sistema económico.

Sin embargo cabe aclarar que no es característica del Estado Social tener una política de nacionalización de los medios de producción, sino que es redistribuidor por naturaleza, en el sentido de que utiliza la potestad impositiva para realizar una justa y equitativa redistribución de lo que produce el sistema económico. Esta siempre ha sido una característica esencial de todo tipo de Estado, pero ahora dirigido

[67] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.7.

únicamente a la redistribución de bienes y servicios económicos.

1.2.3.1.1.6 Es un Estado director

Esta característica obedece a la lógica de que si se quiere redistribuir hay que tener qué redistribuir. Por eso, el Estado, como redistribuidor del producto social, es el responsable de la dirección general del proceso económico, dentro del marco de una economía de mercado que el mismo Estado contribuye a regular estructural y coyunturalmente.

En este sentido, y a diferencia de lo que sucedía en el Estado liberal, el Estado asume una actitud activa, regulando el crecimiento y buscando ciertos objetivos dentro del sistema económico. Esto implica el paso de un Estado legislativo, que tiene como principal herramienta a la ley, a un Estado administrativo que actúa pero bajo criterios de funcionalidad y de eficacia en su gestión. El parlamento, por su parte, conserva su función principal de ejercer la crítica a la política de gobierno, de orientarla hacia unos objetivos, pero no actúa, como sí lo hace el ejecutivo.

1.2.3.1.1.7 Garantías jurídico-formales

La orientación democrática del Estado Social de Derecho no puede entrañar una renuncia a las garantías jurídico-formales del Estado de Derecho. Las simbiosis entre los principios social y democrático y el Estado de Derecho se lleva a cabo de acuerdo con lo prescrito en la Constitución, por lo que la estatalidad social y democrática sigue manteniendo el principio de la primacía del derecho.

El abandono de la concepción formalista del Estado de Derecho, de signo marcadamente conservador, no implica, por tanto, sustraer la actividad de los poderes públicos del sometimiento estricto al principio de legalidad, sino que tiende a evitar que la normatividad constitucional pueda quedar vacía de contenido o falta de eficacia.

La dogmática jurídica, se ha convertido en la principal herramienta del ciudadano, para convertir la ley y su interpretación estricta en la mejor arma en contra del ejercicio abusivo del poder del Estado.

1.2.3.1.2 Fines del estado social

Al preguntarnos por los valores y fines que orientan el Estado Social, digamos que los valores básicos del Estado liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la

seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. Pues bien, el Estado Social no solo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias.

El Estado Social de Derecho cumple unos fines esenciales, donde se determina el contenido material de los valores, los cuales pueden variar de acuerdo con las condiciones de cada país, pero que en general tienen el mismo sustento. La Constitución Política de Colombia consagra algunos de ellos en el Artículo 2o.

1.2.3.1.2.1 La procura existencial

Lo que García Pelayo^[68] ha dado en llamar *procura existencial*, se logra creando las condiciones para un adecuado despliegue de potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre. Esta no se agota en las medidas adoptadas respecto de las clases económicamente

[68] GARCIA PELAYO. Op. Cit. p.28.

más débiles sino que se extiende a la generalidad de los ciudadanos.

Una simple actividad de ayuda económica que tuviera como resultado el enervamiento o la obstaculización del despliegue de la personalidad, que la alienara a una procura extraña, que hiciera depender la seguridad de una voluntad ajena, sería una degeneración de la procura existencial.

Uno de los aspectos básicos de la procura existencial se refiere a la realización de una serie de prestaciones sociales que preferiblemente deben estar no sólo proclamadas, sino además garantizadas por los textos constitucionales:

- La fijación de un salario vital mínimo con independencia de la clase de ocupación y destinado a ser revisado de acuerdo con la coyuntura económica nacional.
- La procura de un puesto de trabajo para todo ciudadano útil, para lo cual ha de desarrollarse una política de pleno empleo.
- La atención de los que estén incapacitados para el trabajo temporal o permanentemente, por medio de la seguridad social.

- El acrecentamiento de las posibilidades vitales de la población mediante una justa distribución de ingresos a todos los niveles, de acuerdo con la coyuntura económica; mediante el creciente acceso a los bienes culturales; y mediante la expansión y el perfeccionamiento de los servicios sociales a través, principalmente, de sistemas de seguros.

1.2.3.1.2.2 Hacer efectivos los valores básicos del Estado liberal

Por tratarse de un verdadero Estado de Derecho, el Estado Social busca hacer efectivos los valores básicos del Estado liberal, tales como la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación popular en las decisiones estatales, prevalido de los mecanismos de democracia participativa.

No es posible ejercer la libertad sin unas condiciones existenciales mínimas, que faciliten su materialización real. Antes se consideraba que la libertad era exigencia de la dignidad humana, ahora, la sola dignidad humana es exigencia básica para el ejercicio de la libertad.

1.2.3.1.2.3 Servir a la comunidad

Este fin es la razón por la cual los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, como lo indica el artículo 123 de nuestra Constitución Política. Ello implica no sólo una conducta negativa, sino además positiva, es decir, no sólo es una respuesta al derecho de la libertad y a la libertad, sino además al derecho de prestaciones^[69].

1.2.3.1.2.4 Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de la Constitución

El Estado Social requiere de una Constitución normativa, de eficacia inmediata, al menos en la mayoría de las normas, y otorgar a la Carta constitucional la categoría de norma de normas, que vincule a todos los poderes públicos. Es por esto que se consagra el principio de la responsabilidad que afecta a las autoridades públicas, cuando su conducta infringe un precepto constitucional en detrimento de alguna persona.

^[69] MARTINEZ CABALLERO, Alejandro. Apuntes sobre el concepto de Estado Social en la Constitución Colombiana. EN: Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. No. 557. Jun-Jul, 1992. p.15.

Son establecidos además mecanismos de garantía de amparo, tales como la acción de tutela, establecida para la protección inmediata de los derechos fundamentales, no sólo ante actos del Estado sino incluso de los particulares y se instaura la prohibición de suspender los derechos y las libertades en los estados de excepción y el respeto del derecho humanitario en el desarrollo de los conflictos que lo originan.

Como garantía de la efectivización de los derechos fundamentales y guarda de la integridad de la Constitución se encuentra además la Corte Constitucional, la cual debe velar por la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública^[70].

1.2.3.1.2.5 La vigencia de un orden justo

La realización de este fin esencial del Estado, se obtiene con la transformación del Estado formal de Derecho, el cual se limita a ofrecer su jurisdicción, en Estado material de Derecho. Como se ha dicho, este último busca un orden justo en

^[70] MARTINEZ CABALLERO. Op. Cit. p.15.

los sistemas político, económico y social, dentro de un marco democrático de participación, donde el Derecho sólo se entiende válido y eficaz, cuando reconoce y garantiza los Derechos Humanos.

1.2.3.2 EL ESTADO SOCIAL: SUS DETRACTORES Y BENEFICIARIOS

Según el autor español Gregorio Peces-Barba^[71], cuando los mecanismos morales y racionales que fundamentan el Estado Social se quiebran o se debilitan, el sentido de las prestaciones públicas para satisfacer necesidades básicas se transforma, porque se amplía a aspectos poco justificados y todas las personas, incluso quienes tienen las necesidad satisfechas, o tienen medios para hacerlo, quieren que el presupuesto público afronte esos gastos.

Esta, es una mentalidad extendida que rechaza el Estado Social y sus fundamentos doctrinales y que impide que los derechos

^[71] PECES-BARBA, Gregorio. Sobre el Estado Social, sus detractores y beneficiarios. En: El Colombiano, Suplemento Dominical. Medellín, Junio 18 de 1.995. p.11.

económicos y sociales -expresión subjetiva del Estado Social- gocen de la misma generalizada legitimación y consenso que los derechos individuales civiles y políticos.

La idea de que hay personas que no necesitan del Estado Social, podría ser una buena razón para reordenar los principios de organización que lo configuran y poner en entredicho el principio de generalización, puesto que existen personas que sostienen poder alcanzar por sí mismas la satisfacción de necesidades básicas. Es decir que deberían tratarse con base en el principio de igualdad como diferenciación, o sea como derechos de los que serán titulares quienes no pudieran satisfacer por sí mismos esas necesidades básicas.

Se trata de los defensores del llamado *Estado Mínimo*, quienes no pueden aceptar, al mismo tiempo, ser beneficiarios del Estado Social. En una conclusión sensata, sostienen, además, que el sujeto egoísta, que sólo contempla el amor propio y que rechaza la cooperación, no es el ciudadano adecuado para el Estado Social y tampoco debe ser su beneficiario.

SEGUNDA PARTE: MODELOS ECONOMICOS

"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común..."

Constitución Política de Colombia.

En términos generales, cuando hablamos de un modelo, en materia económica, nos referimos a un esquema teórico, con el cual se busca facilitar el desarrollo de una determinada población, que se abstrae de la realidad compleja para facilitarnos la comprensión de la misma, siendo tal modelo aplicable de cierta manera a diferentes sistemas económicos.

El tema de los modelos económicos es de gran complejidad, si se desarrolla con toda rigurosidad teórica; pero para los objetivos que nos trazamos en el presente trabajo, sólo se requiere dar algunos elementos que permitan al lector entender en términos generales cuando se habla de uno o de otro modelo. Además debe tenerse presente que es muy difícil hablar de la

aplicación de un modelo puro, dado que la política económica de cualquier Estado está supeditada a factores tanto endógenos como exógenos que obligan a tomar decisiones en uno u otro sentido.

Cabe anotar que la Política Económica debe tener cierta flexibilidad que permita su adaptación más o menos automática a las fluctuaciones coyunturales de la economía. El Estado interviene en la economía pública y privada a través de la Política Económica, que traza ciertos objetivos, según los recursos disponibles y el tiempo previsto, a corto, mediano o largo plazo, siempre teniendo presente que la misma se acomodará a las circunstancias específicas del lugar donde se tomen las medidas.

2.1 ESTADO LIBERAL

2.1.1 Modelo Clásico

Adam Smith autor del libro "*La Riqueza de las Naciones*", a fines del siglo XVIII, como economista, hizo los planteamientos más serios de la época en torno al sistema liberal de organización económica. Lo anterior, unido a cambios estructurales tan importantes como la Revolución

Industrial, la Revolución Francesa y la Declaración de Independencia de Estados Unidos, permitieron el surgimiento definitivo de tal sistema de organización económica^[72].

Comienza con gran vigor el pensamiento del "Laissez faire-Laissez passer", dejando al Estado como gendarme de la defensa externa, del orden público y la administración de justicia. El sistema liberal de organización económica tiene como planteamientos básicos, que la propiedad de los medios de producción sea privada y que el mercado se mueva libre en la competencia.

Según Fernando Salas Falcón^[73] los fundamentos de la teoría Clásica son además del "Laissez faire", el que cada individuo persiga sus propios intereses, que aunque sean egoístas, sirvan a los superiores intereses de la sociedad. También entiende la industria, el comercio y la agricultura como actividades productivas, y busca conseguir el máximo crecimiento y desarrollo económico.

^[72] VASQUEZ RAMIREZ, Gilberto. El Neoliberalismo en la Constitución Colombiana. Medellín: Universidad autónoma Latinoamericana, 1992. p.20.

^[73] SALAS FALCON, Fernando. Los Fundamentos Económicos del Neoliberalismo. En: Ciencia Política, No. 8. Bogotá: Ed. Tierra Firme, 1987. pp.137-150.

Para los teóricos de la Escuela Clásica el dinero es causa casi exclusiva del comportamiento del nivel de precios y desarrollaban la curva de la oferta agregada de manera vertical, lo que indicaba que cualquiera sea el nivel de precios, se ofrecerá la misma cantidad de bienes, dado que se partía del supuesto de pleno empleo, es decir que no se dispone de más trabajo con el cual poder aumentar la producción.

Tales teorías funcionaron hasta que la depresión de 1.930 puso al sector privado en tela de juicio, ya que había defraudado al público, que había depositado la confianza en tal sector, con especulaciones tendenciosas que demostraron que el sistema económico no podía con más y que llevaron a la quiebra total del mismo y al desempleo masivo.

Surgen de aquella coyuntura teorías como las de Keynes, tomando como referencia un mundo de alto desempleo, que desarrolla la teoría del consumo cuyo fin primordial era el que se absorbiera esa masa ingente de desempleados. En los términos de Juan Camilo Restrepo:

"...la teoría del consumo, según la cual toda economía tiende a consumir una proporción constante del ingreso que percibe. Esto se conoce como la propensión media a

consumir. Ahora bien: en una situación de recesión en donde los inversionistas no encuentran oportunidades suficientemente atractivas de inversión, prefieren ahorrar, y como la inversión se ve así paralizada porque el ahorro no llega fluidamente a financiar la inversión, se requiere que haya un factor que rompa ese círculo vicioso. Ese factor es el gasto público. El gasto público se irriga dentro de la comunidad, la cual lo destina aproximadamente en unas tres cuartas partes a consumir y en una cuarta parte a ahorrar. La propensión media a consumir, o sea el porcentaje de cada unidad de ingreso adicional que se dedica al consumo es entre el 70 y 80%. Estos consumos se traducen en mayores pedidos a los productores, los cuales ven disminuidos sus inventarios y se ven así estimulados para reponerlos, y si el nivel de gasto público se mantiene durante un tiempo se generará (vía aumento en los consumos) una inducción a los ensanches industriales, con lo cual se comenzará a reincorporar la masa de desocupados"^[74].

Durante la mayor parte del siglo se ha implementado un intervencionismo exagerado por parte del Estado, en las economías de los países occidentales, lo que ocasionó un fenómeno llamado "Estanflación", que es una economía estancada y una elevada inflación.

^[74] RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. p.42.

2.1.2 Modelo Neoliberal

Téngase presente que las fórmulas keynesianas que fueron planteadas para un mundo en crisis, siguieron aplicándose para épocas normales o incluso de auge económico, por ello su descontextualización hizo que el sistema entrara en un nuevo ciclo inflacionario, lo que generó el rompimiento del sistema y por ello actualmente y desde la década del setenta han ido tomando vigencia argumentos en torno al Neoliberalismo, cuyos postulados fundamentales son, según Fernando Salas Falcón^[75], los siguientes:

- Se analizan las decisiones de los sujetos económicos individuales, las condiciones y los precios del mercado para una sola categoría de bienes, la producción de una sola empresa, es decir, el enfoque es microeconómico.

- El mercado es competitivo, hay muchos compradores y vendedores, los productos son homogéneos y los precios uniformes; además ningún sujeto económico tiene poder suficiente para influir perceptiblemente en los precios del mercado.

- La demanda se constituye en la fuerza predominante en la determinación del precio.

^[75] SALAS FALCON. Op. Cit. p.139.

- El enfoque es hedonista, pues se supone que las fuerzas dominantes entre los hombres son la maximización del placer y la minimización del dolor.

Además plantean ciertas recomendaciones en torno a la política económica:

- Que la economía se autorregule por la ayuda de los individuos en la búsqueda de sus propios intereses (fomento a la competencia).
- Se aboga por minimizar la interferencia del Estado y del Gobierno en el mercado.
- Se deben obstaculizar las injerencias de los particulares en el mercado, tales como el acaparamiento, la especulación, la formación de monopolios, oligopolios, carteles y la de los sindicatos cuando está orientada a fijar compulsivamente el precio del factor trabajo.
- No se deben controlar ni regular los precios, dado que ello deriva en contracción de la oferta y escasez, o en especulación, o en mercados negros, o en desempleo, o en inflación, es decir lo que se logra fundamentalmente es acentuar los problemas.

- No se deben brindar beneficios en favor de un sector si se perjudica otro.

- Son contraproducentes los subsidios y otros beneficios sociales, dado que consideran que para disminuir la pobreza, debe crearse más riqueza a distribuir.

- No creen necesario mantener un gasto público burocrático y con fines de "redistribución", cuando ese gasto es deficitario y se recurre a la exacción fiscal para mantenerlo.

- Se oponen a la limitación de los salarios, por considerar que se deben dejar en libertad de mercado.

- Defienden como principio básico y fundamental de la libertad política la libertad económica.

Los monetaristas de la Escuela de Chicago plantean, así mismo, que si los medios de pago en poder de la comunidad son abundantes y crecen más rápido que la disponibilidad de bienes y servicios, los precios tienden a subir y ello genera la inflación. Para contenerla debe restringirse el volumen de los medios de pago; pero la restricción de la liquidez contrae la demanda y por lo tanto la oferta, generando recesión económica y desempleo.

2.1.3 CRITICA AL MODELO NEOLIBERAL

Con la política económica Neoliberal se pretende que el Estado de vía libre a la competencia internacional, lo que en otros términos hace que implícitamente los países en vía de desarrollo, que no están en condiciones de competir, queden a merced de países desarrollados. Es así que se pregona la liberalización de importaciones, que propicia el dumping y el contrabando, argumentándose que la industria es ineficiente y por ello debe someterse a la dura prueba de la competencia internacional, sin evaluarse los criterios de beneficio social que en términos reales puedan ser inherentes a la industrialización.

La exigencia de dejar desprotegidos a los industriales de países subdesarrollados, viene de organismos internacionales tales como el F.M.I., el B.M. y el B.I.D.; en tanto que en los Estados Unidos las industrias automotriz y textilera, entre otras, vienen siendo protegidas con medidas arancelarias fuertes.

Por ahora es muy apresurado establecer que este modelo sea ineficaz para las necesidades del mundo actual, por ello en la medida en que se ajuste como mecanismo estructural que le haga frente a las crisis que se avecinan, y se convierta además en

parámetro hacia el desarrollo económico y social, siempre teniendo presente que demasiada libertad puede ser generadora de crisis como las ocasionadas en la década del treinta, se tendrá que asumir el reto.

2.2 INTERVENCIONISMO DE ESTADO

2.2.1 MODELO INTERVENCIONISTA

Podríamos plantear que el intervencionismo de Estado tal y como se comenzó a implementar en países como Inglaterra, Estados Unidos y Francia, a raíz de la crisis capitalista de 1.930, tiene como exponentes principales a León Duguit, en los aspectos políticos, y a John Maynard Keynes en lo que concierne a los aspectos económicos.

León Duguit enfatizaba que los servicios públicos fundamentales en los cuales el Estado debe tener pleno control para alcanzar el bienestar social, son tres: el de Policía, el de Justicia y el de Defensa exterior^[76]. Además introdujo planteamientos que demuestran la necesidad del intervencionismo, tales como la "Subordinación del interés

^[76] LONDOÑO HOYOS, Fernando. La Omnipresencia Creciente del Estado. En: Ciencia Política, No. 9. Bogotá: Ed. Tierra Firme, 1.987. pp.73-96.

particular al interés general" y la "Función social de la propiedad"^[77].

Para Keynes lo que fundamenta el desarrollo y por ende el bienestar social, es el equilibrio económico que se consigue eliminando el desempleo y haciendo una distribución equitativa de la riqueza.

Pero antes de la crisis de 1.930 ya se tenían antecedentes de situaciones donde el Estado intervenía y que según Germán Ramírez García^[78] se dió en dos momentos:

"En un primer momento, el Estado asume la tarea de intervenir autoritariamente en el campo de las relaciones de trabajo con el fin de hacer frente a las desastrosas consecuencias que para la clase obrera había tenido la industrialización, la libertad contractual y el hacinamiento urbano. Una segunda fase se abre con la intervención generalizada del Estado en el funcionamiento de la economía, que tiene su punto de partida con la movilización de recursos exigida por la Primera Guerra Mundial, pero que persiste una vez finalizado el

^[77] VASQUEZ RAMIREZ. Op. Cit. p.23.

^[78] RAMIREZ GARCIA, Germán. El Ocaso del Estado de Bienestar. En: Ciencia Política, No. 11. Bogotá: Ed. Tierra Firme, 1.988. pp.97-104.

conflicto, de la manera de hacer frente a la inestabilidad monetaria de los años veinte".

En la Segunda Guerra Mundial los países de régimen totalitario tuvieron grandes éxitos en materia económica gracias a la gran planificación que desarrollaron para enfrentar el acontecimiento bélico. Lo anterior, unido a los hechos de los años treinta, fortalecía los argumentos para que las sociedades occidentales emprendieran decididamente tal accionar, entendiendo que ello no era respuesta a situaciones coyunturales, sino de tipo estructural.

Cabe anotar que la depresión de 1.930 deshizo la confianza del público en la empresa privada, lo que presenta al Estado como una posible garantía de alcanzar el bienestar social, dado que se ve al Gobierno como un potencial benefactor, más que un simple árbitro o policía.

La ideología socialista que dominaba el mundo de las ideas en las Universidades, por las desigualdades económicas que hacían a los más débiles presa de los más fuertes, generaba una gran antagonismo social que sólo se reduciría con profundas reformas que dieran al traste con el liberalismo radical de Adam Smith.

Es así que hizo escuela la idea de que sólo a través de la intervención del Estado se conjuran las crisis cíclicas y se garantiza el equilibrio y buen funcionamiento del conjunto del sistema.

Keynes, según Juan Camilo Restrepo^[79], planteaba que el gasto público que tiene un mayor factor de multiplicador es aquel que llega a sectores con una alta propensión a consumir, los cuales, al recibir el ingreso, y en virtud del efecto multiplicador, acrecientan la demanda agregada de la economía y por lo tanto incrementan el volumen de la renta. Pero:

"...Keynes no propuso desbocar las fuerzas inflacionarias para financiar el gasto público. Propuso que el Gobierno, mediante operaciones de crédito, adquiriera una porción del ahorro que el sector privado no se decidía a invertir, para que ese ahorro, a través del Gobierno, saliera a irrigar la economía y a transformarse en consumo de receptores de los gastos oficiales".

Keynes propuso como fórmula para lograr el pleno empleo, lo siguiente:

[79] RESTREPO. Op. Cit. p.45.

- Imposición progresiva para elevar la propensión al consumo de la comunidad.
- Inversión pública e intervención pública de la inversión privada para neutralizar el bajo rendimiento del capital.
- Autoridad monetaria fuerte que regule la oferta monetaria y controle el tipo de interés.

Además planteaba que los precios no jugaban un papel importante en el análisis a corto plazo del ciclo económico y desarrollaba la curva de la oferta agregada de manera horizontal, lo que indicaba que las empresas ofrecen la cantidad de bienes que se demanden al precio existente. (El modelo parte del supuesto de que, como hay desempleo, las empresas pueden obtener todo el trabajo que deseen al salario corriente; por ello los costos de los medios de producción no varían cuando varían sus niveles de producción).

2.2.2 CRITICA AL MODELO INTERVENCIONISTA

Según el concepto hegeliano de la política, el Estado es la encarnación suprema de la idea en materia social; y como la idea es la última perfección del ser, el Estado es Dios sobre la tierra. Esta es la explicación de la hipertrofia estatal que fue la base del Fascismo, del Nazismo y del Comunismo, y

que tiene como elemento esencial la voluntad de hacerlo todo en el Estado, dentro del Estado.

La liberalidad interpretativa permitió a los políticos entender, a partir de la tesis de León Duguit, por servicio público todo lo que tienda a satisfacer necesidades colectivas de una manera estable.

Según Fernando Londoño Hoyos^[80], "*Administrar es el arte de cambiar a tiempo, de evolucionar más rápidamente que las necesidades, de competir en ingenio y eficacia...*" Las empresas del Estado están protegidas por una coraza burocrática que las hace ineficientes y que cuando muestran en sus balances utilidades, no lo son por ser productivas, sino por ser monopólicas o por registrar como ingresos actos elementales de exacción.

El intervencionismo hace del Estado el mayor empleador. Para ello requiere de grandes ingresos, que satisfagan la sed burocrática, obtenidos fundamentalmente de la carga impositiva que irónicamente afecta más a los sectores más desprotegidos de la población, dado que la mayor parte de los impuestos son de los llamados indirectos, que gravan ciertas operaciones económicas sin consideración a la persona que la efectúa.

^[80] LONDOÑO HOYOS. Op. Cit. p.81.

Friedman^[81] plantea que: "...el efecto benéfico de la intervención estatal, especialmente bajo la forma de una legislación, es directo, inmediato y, por decirlo así, visible, mientras que sus efectos negativos son graduales e indirectos, y se ocultan de la vista ... pocos advierten que el Estado ayuda a matar la auto-ayuda". Además hace alusión a que un Gobierno limitado no incentiva la corrupción de funcionarios públicos y el servicio público se hace poco atractivo para quienes se interesan sobre todo por el enriquecimiento personal.

El modelo keynesiano o intervencionista ha sido el artífice directo de la "estanflación", que es un fenómeno donde estancamiento e inflación se hacen presentes.

Germán Ramírez García^[82] señala otras consecuencias que el advenimiento del Estado social ha entrañado en el funcionamiento de la institución estatal:

[81] FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. Tres Etapas Básicas del Pensamiento Occidental. En: Ciencia Política, No. 17. Bogotá: Ed. Tierra Firme, 1989. pp.11-24.

[82] RAMIREZ GARCIA. Op. Cit. p.101.

- Impulsa el imparable proceso de crecimiento de las estructuras y órganos estatales, principalmente de las administrativas y, dentro de éstas, de las encargadas de la dirección y control de la economía y el sistema de prestaciones sociales. Un crecimiento que ha aumentado en forma exponencial el gasto público.
- Se concentra gran poder en el ejecutivo, dada la creciente tecnificación y la rapidez de las decisiones públicas que agudizaron ese liderazgo.
- Los problemas sociales fueron asumidos como problemas de redistribución.
- Se politizó la economía y se mercantilizó la política.
- Se generó una gran expansión de derechos sociales.

La política social se va resquebrajando, dado que está supeditada a la política económica que está condicionada por la situación del recurrente déficit fiscal. Además la burocracia en sí se convierte en un límite a la eficacia del Estado de bienestar en la medida en que se erige como una estructura de poder que obra en función exclusiva de sus propios intereses, y no en la concreción de ese ideal de servicio que debe inspirar su actuación.

Cabe anotar además, como juiciosamente lo hace Juan Camilo Restrepo, que las teorías keynesianas se formularon para épocas de depresión grave de la economía, como la que se vivió en los años treinta en todo el mundo y que por ello la presencia activa del Estado como generador de la demanda agregada nacional se justificaba en un momento de depresión cuando el sector privado atesoraba ahorros que no invertía.

Pero es obvio que cuando la tendencia es contraria, es decir que el sector privado invierte notoriamente, el Estado no debe seguir creciendo los niveles de gasto público a tasas superiores a la inflación, por cuanto se termina llegando a situaciones en donde no es fácil financiar los faltantes presupuestales y sólo se estimulan fuerzas inflacionarias.

TERCERA PARTE: DESARROLLO HISTORICO DE LAS POLITICAS ECONOMICAS COLOMBIANAS

"La política económica debe estar en concordancia con los tiempos modernos evitando controlar lo incontrolable pero enviando señales claras, confiables y estables a los agentes económicos."

Vicepresidencia Técnica de Camacol.

Inicialmente examinaremos la conformación de las decisiones que se tomaron por parte del sector público en este siglo, y la forma en que fueron realizadas y controladas, ocupándonos de aspectos fundamentales como el suministro de bienes colectivos (infraestructura), la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico.

El análisis no solo tendrá en cuenta el aspecto cuantitativo, o sea respecto a la demanda de bienes colectivos y su crecimiento por el desarrollo tecnológico y Urbanístico, sino que se ocupará del aspecto cualitativo frente a la redistribución de estos bienes, que tienen que ver con la

pretensión de ofrecer o al menos acercar a la igualdad de oportunidades de que deben gozar los miembros de la sociedad para participar del crecimiento económico; veamos por ejemplo cuando el estado gasta más en salud y educación básica primaria, en el fondo lo que está haciendo es restablecer la igualdad de oportunidades entre quienes nacen rodeados de todo tipo de privilegios y quienes carecen de ellos.

Posteriormente observaremos la orientación del Gasto Público en la última década, intentando advertir si ha sido un instrumento eficaz de la redistribución, o si antes por el contrario se le ha dado una mala orientación estimulando la mala distribución de la economía, como cuando se orienta a obras suntuosas que solo benefician a las clases más privilegiadas, en vez de encaminarse a las clases más desvalidas y cubrir sus principales necesidades.

3.1 LA HACIENDA PÚBLICA COLOMBIANA DURANTE EL SIGLO XX

A partir de un breve análisis de la Hacienda Pública en Colombia, intentaremos entender los procesos que se están gestando actualmente.

3.1.1 EL COMIENZO DE SIGLO (1900 A 1920)

El inicio del siglo XX se abre en Colombia con una cruenta y larga conflagración civil como fue la guerra de los mil días, ésta produce efectos devastadores para la economía, viéndose afectado principalmente el sector cafetero, puesto que las regiones cafeteras se convirtieron en escenario central de las actividades bélicas, lo que consecuentemente ocasionó el abandono de los campos, afectando la organización misma de las haciendas, la cual se centraba sobre la fuerza de trabajo. A ello se suma el descenso del precio del café a la mitad de lo que había sido durante los primeros cinco años de la década, convirtiéndose la producción de café en algo secundario.

Al término de la guerra, el país quedó en ruinas, con una economía cafetera agobiada por la crisis externa como por el propio conflicto bélico, con un sistema de transporte de por sí precario, desvertebrado casi por completo, las escasas fabricas de manufacturas que habían logrado prosperar, lo mismo que las industrias textiles, prácticamente desaparecieron o quedaron semiparalizadas.

La reconstrucción económica y política del país no era fácil. La gran meta de la reconstrucción estuvo a cargo de Rafael Reyes, quien adoptó una política económica sustentada sobre la centralización fiscal, el proteccionismo y el impulso estatal a las actividades empresariales, al tiempo que mejoraba el sistema de transporte construyendo más de 250 kilómetros de

ferrocarriles, amplió la red de carreteras y se emprendieron obras para mejorar la navegación por el Magdalena, se estimuló la agricultura de exportación, no solo de café, sino de otros productos como el azúcar y el banano.

El proteccionismo se manifestaba con el aumento de aranceles, conjuntamente con numerosas exenciones generales y particulares para la importación de maquinaria y materias primas; se concedieron subvenciones a las exportaciones de café, tabaco y caucho de plantación, así como a los productos de algodón, dándose una transformación muy notable a la agricultura con la diversificación de cultivos.

Esta intención del gobierno de Reyes, parece haber sido mas Fiscalista que proteccionista, ya que el déficit fiscal era realmente alto en 1905, y se pretendía con el recargo aduanero sufragar más de una tercera parte de aquel.

Las exenciones crearon, según Ospina Vásquez, un manejo diferencial de la aduana que complicó los procesos e hizo inoperantes las leyes, así que fueron derogadas en 1908,

disminuyendo en gran medida la protección vigente durante estos tres años^[83].

Según Jesús Antonio Bejarano, *"el hecho decisivo de las primeras décadas del siglo XX fue la expansión de la economía cafetera, sustentada no en el sistema de haciendas, sobre la cual se había desarrollado la producción del grano en los Santanderes, Cundinamarca y en algunas zonas de Antioquia en las últimas décadas del siglo XIX, sino en la pequeña producción parcelaria del país"*^[84], expansión que no solo creó una sociedad económica y política más estable, sino que contribuyó a sentar las bases del crecimiento económico.

Esta incidió en la estabilidad política del país, ya que los grupos interesados en la expansión del grano fueron de naturaleza bipartidista, puesto que Santander y Cundinamarca eran departamentos Liberales y Antioquia y Caldas, predominantemente Conservadores, los cuales eran los principales productores del grano.

"Igualmente a partir de 1890 se inició en el país un lento proceso de industrialización que, a diferencia de las fallidas experiencias del siglo XIX, culminan en una

^[83] OSPINA VASQUEZ, Luis. *Industria y Protección*. Medellín: Ed. Oveja Negra, 1974. p.147.

^[84] OCAMPO, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Ed. TM Editores-Fedesarrollo, 1994. 177p.

transformación apreciable de la sociedad Colombiana, ya que a finales del siglo se hizo factible establecer en el país talleres mecanizados que emplearon trabajadores asalariados, importaron ingenieros y técnicos o permitieron su formación en la experiencia productiva misma, además existía un medio político que incentivaba la acumulación de capital"^[85]

Este proceso avanzaría primordialmente sobre el sector textil y sobre las manufacturas de la región antioqueña. Habría que destacar dos hechos en la industrialización Colombiana de los primeros decenios. Por una parte, desde aquellos años se insinuaba la especialización regional en la producción de ciertos bienes: textiles y cigarrillos en Medellín; Cerveza y cemento en Bogotá y procesamiento de azúcar en el Valle del Cauca, ramas que hasta la década del cuarenta constituirían el grueso de la producción industrial Colombiana, conservando y aún profundizando aquel perfil de industrialización.

Por otra parte, a diferencia de los intentos iniciales de industrialización del siglo XIX, la mayor parte de las industrias montadas en las primeras décadas del siglo XX

^[85] KALMANOVITZ, Salomón. Economía y Nación: Una Breve Historia de Colombia. Bogotá: Ed. Siglo veintiuno editores, 1988. p.235.

lograron subsistir, convirtiéndose algunas de ellas, años después, en las principales empresas del respectivo sector^[86].

Este proceso de asentamiento de la industria en Colombia fue largo y penoso; todavía en 1910 era algo arriesgado que un empresario invirtiera en una industria su capital, traído del exterior o acumulado en el comercio, el café y la agricultura, aunque los riesgos habían disminuido considerablemente desde el final de la guerra de los mil días.

Supone el maestro Ospina Vásquez que sin protección no hubiera existido industria y por lo tanto este elemento definió el proceso, a lo que se contraponen el profesor Salomón Kalmanovitz, manifestando que existían demasiados componentes de base en la formación social Colombiana como para que el trabajo fuera organizado cada vez mejor por capitales armados de maquinaria, estandarización de procesos y líneas de producción y no tan sólo en la industria, sino también en los servicios, el transporte, la agricultura y la Minería, es decir, en todas las actividades de esta colectividad humana^[87].

3.1.2 LA ECONOMIA ENTRE 1921 Y 1945

[86] OCAMPO. Op. Cit. pp.187-188.

[87] KALMANOVITZ. Op. Cit. p.241.

La economía que tan lentamente había progresado en las primeras décadas del siglo, experimentó un crecimiento rápido, el cual "... se vió impulsado por un sector externo, que por la vía de las exportaciones, sobre todo de café, y por la del endeudamiento, permitió superar las limitaciones estructurales que caracterizaban la economía colombiana en los decenios anteriores, este crecimiento del país se debe igualmente a las divisas provenientes de la indemnización de Panamá, a la expansión del Gasto Público, a la mayor capacidad para importar y al crecimiento de la demanda interna derivada de los mayores ingresos cafeteros. Ello, por supuesto, habría de reflejarse en la actividad de la industria, los transportes y la agricultura"^[88].

El endeudamiento del país entre 1923 y 1928 presentó un incremento del 743%, el cual no solo abarcó el sector nacional del Gobierno, sino fundamentalmente los Departamentos y los municipios, así como el sistema Bancario, llegándose a límites desbordantes sin pensar en sus efectos a largo plazo.

Debido al aumento de flujos de capital, era entendible que se diera a corto plazo una notable mejoría en la situación financiera del país, lo que se repararía en el aumento del Gasto Público, orientándose hacia las obras públicas, el transporte interno (el cual había sido la principal limitación

^[88] OCAMPO. Op. Cit. p.195.

de la economía Nacional), la construcción de viviendas urbanas y la actividad comercial. Además, por primera vez el país contó con un fondo apreciable de divisas que le permitió ampliar las importaciones de maquinaria, equipos y bienes intermedios con los cuales la industria podía expandir su capacidad para atender la creciente demanda interna.

3.1.2.1 LA MISION KEMMERER Y SUS PROPUESTAS

En 1923 el gobierno Colombiano contrato una misión financiera norteamericana para que estudiara e hiciera propuestas en materias monetaria, bancaria y fiscal. Edwin W. Kemmerer fué el director de la misión.

Kemmerer era un especialista en teoría monetaria, banca y finanzas públicas. La misión propuso la creación de un banco central de emisión y redescuento bajo el modelo del Federal Reserve System de Estados Unidos. También aconsejó cómo se debía operar bajo el patrón oro y propuso una legislación bancaria general y la creación de una Superintendencia Bancaria, copiada del sistema aplicado en Nueva York.

En materias fiscales, propuso una ley orgánica de presupuesto, nuevos procedimientos para recaudar y administrar las rentas

del gobierno, un sistema fiscal contable y políticas sobre empréstitos y obras públicas^[89].

A partir de dicha misión se da el reordenamiento del sistema monetario con la creación del Banco de la República, proporcionándose una organización monetaria y crediticia estable; un año mas tarde, se crea el Banco Agrícola Hipotecario, el cual permite disponer de algunos recursos para el sector agrario, dado que no había sido beneficiado directamente con el auge de las inversiones públicas, y se trazó entonces una política encaminada al desarrollo técnico de la agricultura, suministrándose maquinaria, semillas mejoradas e insumos; pero no se puede desconocer que éste sector se favoreció indirectamente de las inversiones públicas, puesto que al existir unas mejores condiciones de transporte interno, se presentaba una merma en los fletes de transporte.

3.1.2.2 LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

^[89] VALENCIA RESTREPO, Jorge. La misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920. En: Lecturas de Economía, No 24. Medellín: Universidad de Antioquia, 1987. 20p.

A partir de 1929 se presentan dos grandes crisis internacionales: la gran depresión de 1929 y la segunda guerra mundial, estas aceleran el surgimiento del intervencionismo estatal, de la industria manufacturera y de nuevas fuerzas sociales, procesos que realmente ya estaban en marcha.

Pero no solo se dio el aceleramiento de estos procesos, sino que esta crisis causó una rebaja en los precios del café, así como una interrupción de los flujos de capital que se habían adquirido mediante el mecanismo de emisión de bonos que se vendían en la Bolsa de New York (endeudamiento), los cuales, como comentamos anteriormente, habían impulsado en el país una gran cantidad de obras públicas.

Ante la interrupción de esta fuente de recursos, los Gobiernos de Abadía Méndez y Olaya Herrera, intentaron suplirlos por conducto de la Banca privada y préstamos a corto plazo con la Banca Norteamericana, brindando a cambio una política de apertura a las inversiones petroleras de sus compañías^[90].

Aún en medio de la peor crisis internacional se presentó un crecimiento de las exportaciones reales, todo por el incremento de las exportaciones de café y el dinamismo del sector aurífero manifestado entre 1925 y 1935, crecimiento que solo se extendería hasta esa época, comenzando la disminución

^[90] OCAMPO. Op. Cit. p.212.

de los precios del grano (café) debido a la sobreproducción del Brasil, lo que lleva al inicio de una gran crisis.

La magnitud de ésta crisis llevó a Estados Unidos a propiciar el Acuerdo interamericano de café, que se firmó en noviembre de 1940, estableciéndose un sistema de cuotas para los países exportadores, garantizado por la participación del principal país consumidor como parte integral del convenio; es así como se obtuvo la estabilización de los precios del café, lo cual no fue suficiente para superar la crisis, ya que aun continuaba la guerra^[91].

3.1.2.3 EL SURGIMIENTO DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL

Sería impensable asentir que el intervencionismo estatal brotó de un momento a otro, puesto que este proceso se remonta desde la época de la colonia, pero es necesario advertir que los años treinta fueron inmensamente prolijos en nuevas formas de intervención, como respuesta a acontecimientos específicos, más que a un plan preconcebido del gobierno, al tiempo que se desarrollaba una nueva concepción del Estado como regulador de la vida económica y social, *"la cual no surgió como aplicación de teorías económicas abstractas, algunas de las cuales (el*

^[91] Ibid. pp.215-216.

Keynesianismo) eran desconocidas en el momento en que se adoptaron muchas de las políticas que más tarde se le atribuyeron"^[92].

Dentro de algunas peculiaridades del intervencionismo estatal Colombiano que se pronunciaron en el período que analizamos, tenemos una activa intervención en el sector externo y el mercado crediticio, combinada con un gran conservatismo en el manejo monetario y Fiscal, así como un control directo sobre las importaciones y se desarrolló un mecanismo de crédito a largo plazo para la vivienda, la agricultura y la industria.

3.1.2.4 DESARROLLO ECONOMICO

Si comparamos el desarrollo económico en este período con el de 1900 a 1920, podríamos decir que el crecimiento de ésta época fue relativamente lento, pero obviamente debemos reconocer que fue un lapso afectado por factores externos como la gran depresión y la segunda guerra mundial.

3.1.3 LA ECONOMIA ENTRE 1945 Y 1986 (EL DESARROLLO CAPITALISTA)

La actividad económica de este período se caracterizó por grandes cambios como la fuerte reducción de la participación

^[92] Ibid. p.218

del sector agropecuario en la economía, toda vez que de 1945 a 1949 dicho sector representaba mas del 40% de la actividad económica del país, disminuyéndose a menos del 23% a comienzos de los años ochenta, dando lugar a nuevas actividades como la industria manufacturera, el sector financiero, transporte, comunicaciones y servicios públicos modernos, permitiendo la acumulación de capital privado y social mas importante de la historia del país, el cual vemos reflejado en la actualidad en los grandes grupos económicos.

A su vez se dió un aumento en los niveles de educación y las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo, que algunas escuelas económicas identifican como un "capital humano", y al presentarse un cambio en la composición de la actividad económica así mismo se dio un cambio en la estructura del empleo.

3.1.3.1 CARACTERISTICAS DEL SECTOR EXTERNO

Respecto al sector externo este disminuyó de manera sistemática. Como observamos anteriormente, las exportaciones, especialmente de café, habían sido el eje del desarrollo nacional entre 1910 y 1929.

En la década del treinta, el continuo crecimiento de las cantidades de café remitidas al exterior y la producción de oro había permitido mantener un sector relativamente dinámico,

posteriormente se perdió participación en el mercado mundial del grano, quizás por que se trataba de un mercado que todavía no estaba regulado por pactos internacionales y, solo en la segunda mitad de la década del setenta se inició una nueva fase de crecimiento rápido de la producción, que permitió al país aumentar su participación en el comercio mundial del grano.

Como podemos apreciar, nuestro sector externo hasta esa época había experimentado una lenta diversificación, quizás por la escasa prelación que se le tenía a este objetivo de política económica, creándose unos fenómenos en la demanda interna debido a las fluctuaciones del precio externo del café, ya que un aumento de los precios, genera una mayor capacidad de compra interna de los cafeteros, que a su vez se multiplica internamente por los mayores ingresos del gobierno y de aquellos sectores que venden sus artículos a los productores del grano; y una baja en los precios externos del café se refleja en sentido descendente sobre la demanda interna.

3.1.3.2 EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Entre 1945 y 1974, la industrialización fue el centro de atención de la política económica. Entre 1974 y 1983, por el contrario, la industria experimento una crisis creciente y a partir de 1984 se inició una nueva fase de crecimiento industrial.

Debemos destacar en este período la estrategia de desarrollo, mediante la canalización de mayores recursos de crédito hacia la industria, las inversiones directas del estado en este sector y el creciente proteccionismo.

Las primeras se concentraron especialmente en la Reforma Financiera de 1951, que otorgó amplios poderes al Banco de la República para intervenir en la asignación del crédito concedido por las entidades financieras. Las inversiones directas se canalizaron por medio del instituto de fomento industrial, creado en 1940 para fomentar nuevas empresas en industrias básicas y en el frente proteccionista, el elemento mas destacado fue la reforma arancelaria de 1950 que consagró un sistema mixto de aranceles específicos y ad valorem, que elevó significativamente los niveles de protección y adoptó una nomenclatura arancelaria moderna^[93].

El contenido de la política de protección adquirió un nuevo carácter al firmarse el acuerdo de Cartagena en 1969, que dio nacimiento al Pacto Andino, cuya idea central era la de ampliar el mercado, permitiéndose superar la limitación que representaban los estrechos mercados nacionales para el desarrollo de nuevas industrias.

^[93] Ibid. p.261

3.2 CONFIGURACION DEL GASTO PUBLICO EN LA ULTIMA DECADA

El concepto de Gasto Público ha ido tomando especial importancia, no solo porque ahora hay mas conciencia de su trascendencia económica, sino por que se ha visto que el Gasto Público no desarrolla un papel neutro dentro de la actividad económica, así como se ha constatado que ha menudo los problemas fiscales no son tanto asunto de carencia de recursos sino de ineficiencia en la asignación de los mismos; de hecho es un factor de tremenda importancia dentro del manejo de la economía y que por lo tanto el ideal del manejo hacendístico no es reducir el Gasto Público al mínimo posible, dentro de una supuesta neutralidad, sino el de manejar éste de acuerdo con la coyuntura y el énfasis económico que en cada momento quiera dársele a este poderoso instrumento de dirección económica.

El Estado actual, inclusive por mandato constitucional, debe asumir un volumen creciente de servicios públicos; hoy en día el campo de acción del estado es mucho más amplio: es responsable de la promoción del empleo; es responsable de la educación obligatoria hasta ciertos niveles; es responsable de la promoción industrial; es responsable en buena parte de la seguridad social que constituye en las sociedades modernas uno de los puntos mas delicados y cruciales en el proceso del

gasto público; es responsable del manejo de las comunicaciones, etc.

Es lógico que no es lo mismo desde el punto de vista económico el gasto público en inversión, que el gasto público en funcionamiento. No es lo mismo el gasto público en adquisición de armas que el gasto público en la construcción de puertos o de carreteras. Y no es lo mismo, obviamente, como factor redistributivo, el gasto público en educación o en salud que el gasto público meramente burocrático. Por eso la calidad del gasto público y la composición del mismo se ha convertido en uno de los puntos centrales en el análisis de la Hacienda pública moderna^[94], y obviamente de los puntos que debemos abordar en este trabajo.

3.2.1 POLITICAS ECONOMICAS DE LA ADMINISTRACION BETANCUR

Durante el período 1980-1988 el Gasto Social en Colombia como porcentaje del PIB fluctuó en general, entre el 7 y 8%, excepto en el año 1984 donde dicha proporción alcanzó un máximo del 9.4%^[95] Teniéndose al descomponer dicho gasto, que aunque fluctuante, el de mayor participación es el

^[94] RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. 2Ed. pp.33-51.

^[95] COYUNTURA SOCIAL, N° 1. Diciembre de 1990.

correspondiente a Seguridad Social, siguiéndole, en su orden, educación, salud y vivienda, variando según el comportamiento de la economía en su conjunto.

Desde el inicio del Gobierno del Dr. Belisario Betancur, según los analistas, resultaba claro que se presentarían dos problemas, el abrupto debilitamiento del sector externo y la recesión. El primero de ellos se podría explicar por fenómenos externos como la baja de los precios del café, la recesión económica internacional y, al parecer, cambios sustanciales en los mercados ilegales de estupefacientes, provocaron una reducción sustancial de los ingresos por exportaciones colombianas, sumándose a ello, el aumento de las importaciones debido a un relajamiento de los controles aduaneros y a la política de compras oficiales.

En cuanto al segundo problema, la recesión, desde 1979 se observaba un desaceleramiento en el ritmo de crecimiento económico, lo que condujo al estancamiento y al receso de varios de los sectores productivos, teniendo como causa principal la reducción en la demanda efectiva por sus productos.

Estos podrían pensarse como los problemas económicos que tuvo que afrontar durante su gobierno el Doctor Belisario Betancur, pero estos problemas no fueron su prioridad, sino la que se le asignó a la reducción de las tasas de inflación en sustitución

del lugar que debió ocupar la superación de la situación recesiva y del déficit externo. Fuera de todo esto, se tomaron por el gobierno, como centrales en su política económica y social, el de la construcción de vivienda y el de servicios públicos.

Decidió implementar como programa *bandera* el de la Vivienda popular, el cual adoptó principalmente a través del sistema de corporaciones de ahorro y vivienda, para lo cual tomó medidas que incrementaron notoriamente sus recursos y que las obligaban a cambiar drásticamente la composición de su cartera a favor de los programas de vivienda popular, intentando atacar de esta forma la recesión económica, ya que si se implementaba un programa agresivo de construcción de vivienda popular, se podría mostrar un crecimiento en el sector de la construcción, pero este crecimiento fue mínimo, por la falta de experiencia con este tipo de programas y la notoria disminución en la construcción oficial. Se esperaba igualmente de una manera formal, adoptar una política de empleo, la cual también fue paupérrima.

Podría decirse a modo de conclusión, que la gestión del gobierno Betancur en materia económica, estuvo caracterizada por falta de diagnóstico de los problemas, lo que no llevó a alcanzar sus metas propuestas.

3.2.2 POLITICAS DE LA ADMINISTRACION BARCO

"LA INSTAURACION DE UN REGIMEN DE
ECONOMIA SOCIAL EN COLOMBIA."

En el período de 1986-1990, se abre el camino a la más grande propuesta política y económica que haya tenido lugar en los últimos 20 años en el país: La instauración de un régimen de economía social en Colombia. Se hace uso de uno de los instrumentos que tienen los gobiernos para mejorar la distribución de la riqueza y los ingresos, cual es el gasto público social.

Colombia, al igual que muchos otros países en desarrollo, ha venido destinando crecientes recursos públicos a los distintos programas sociales, con el objeto de mejorar la distribución del ingreso y de eliminar la pobreza.

El Dr. Virgilio Barco, puso en marcha el régimen de economía social fundamentada en una nueva concepción del papel del Estado en la economía, encaminada a una economía social, definida esta como *"una estrategia que busca articular a los agentes dentro de un sistema de relaciones económicas y sociales bien específicas, en donde la satisfacción de las necesidades y demandas de los agentes y la conciliación de sus intereses tiene lugar en función de la búsqueda del máximo social"*^[96]. En conclusión, lo que se busca con una política

^[96] MEDELLIN TORRES, Pedro. Economía Social y pobreza absoluta: ¿redistribución o crecimiento?. En: Lecturas de

social, es el logro de unos objetivos, como los de lograr una mejor asignación de los recursos, de la Justicia Económica y de la iniciativa social respecto de la individual.

La puesta en marcha de esta política social, implicó el cambio en el aparato estatal, de una manera que se desarrollaran nuevas formas de interacción y reproducción social, debiéndose crear una flexibilización tanto en los instrumentos fiscales, como de los canales de participación política y gestión administrativa utilizados en el manejo de los asuntos sociales, encontrando su aplicación principal, en los niveles relacionados con la prestación de los servicios públicos.

Al presentarse este cambio en el aparato estatal, no podía esperarse que la acción estatal cubriera como lo hacía antes, todos los espacios, sectores e instancias de la vida económica y social del país.

Estas políticas sociales, tenían implícitas la intención de llevar a cabo políticas que buscaran elevar los índices de crecimiento del producto interno bruto y el empleo, en resumidas cuentas se buscaba mejorar las condiciones de vida de la población, cumpliendo así una verdadera función social.

El plan de la Administración Barco, se fundamentó en dos estrategias básicas:

3.2.2.1 DESARROLLO SOCIAL

Con ello se proponía garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la Nación.

3.2.2.2 CRECIMIENTO ECONOMICO

Con base en un incremento en la productividad, fundamentado en el apoyo de la producción nacional, buscaba elevar el empleo y aumentar el ingreso laboral, intentando así la orientación de la economía hacia las prioridades sociales de desarrollo.

Con estas dos estrategias se perseguía la erradicación de la POBREZA ABSOLUTA, entendida ésta como aquella situación en la que un individuo se encuentra en una condición límite: cuando ya no dispone de los medios más indispensables para subsistir, y sobre todo cuando no se le reconoce al individuo como ser social^[97].

^[97] MEDELLIN TORRES. Ob. Cit. p.135.

En el plan del presidente Barco para erradicar la pobreza absoluta, también se encontraba una estrategia macroeconómica, en la que los instrumentos de política, en especial los de política económica, se orientaron hacia la búsqueda del crecimiento económico y la distribución del ingreso, en un contexto donde lo social constituía lo prioritario.

Los sectores más dinámicos de la economía en este período fueron la minería y la agricultura, la industria, la construcción y el comercio decayeron sus tasas de crecimiento en los últimos dos años del período presidencial.

En cuanto al empleo y al Gasto social, su análisis resulta un poco difícil, pues las estadísticas suelen ser incompletas, pero podemos decir que las cifras sobre empleo está entre los éxitos de este Gobierno, ya que la tasa anual de desempleo bajó de 13.4% en 1986 a 9.7% en 1989, en cuanto al Gasto social debemos decir que a pesar de los esfuerzos del gobierno y de sus programas banderas, el gasto social como proporción del PIB cayó de 7.8% en 1986 a 7.21% en 1988^[98].

^[98] ESTRATEGIA ECONOMICA, No. 145. Julio de 1990. p.12.

Una de las herencias mas importantes de la administración Barco es el hecho de que la discusión del tema económico ya no se enfoca en el corto plazo, sino en las necesidades del país en un término mas largo, dejando como Herencia para su sucesor, a largo plazo, el de adelantar el proceso de apertura económica, el cual no pudo adelantar por sus problemas de corto plazo.

3.2.3 LA ECONOMIA COLOMBIANA DURANTE LA ADMINISTRACION GAVIRIA "LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA"

Los antecedentes más inmediatos del programa de apertura del presidente Gaviria se remontan a la administración Barco. La administración Gaviria recibió en agosto de 1990 un país convulsionado. Caracterizado por una crisis profunda de la Justicia, índices de marginalidad y pobreza absoluta verdaderamente preocupantes y un ambiente endémico de violencia y de pérdida de identidad política de las masas, el país enfrentaba además una guerra contra las mafias del narcotráfico, a ello se sumó en el aspecto económico, los elevados niveles de inflación y el decaimiento de la actividad productiva.

De ahí que la nueva administración se trazara como principales metas el robustecimiento de la democracia, la profundización de las políticas de paz y de rehabilitación nacional y la

apertura e internacionalización de la economía de una forma gradual y concertada^[99].

Se da una nueva orientación del modelo de desarrollo, basado en la reconversión industrial, la internacionalización de la economía y la privatización. El nuevo plan de desarrollo se propuso desarrollar cuatro áreas básicas: la ampliación del capital humano, la construcción de la infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la puesta en marcha de una estrategia ambiental, redefiniéndose la intervención del Estado.

Se presentaron cambios significativos como la eliminación de los controles a las importaciones, la flexibilización del control de cambios, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera, la flexibilización del régimen laboral y algunos avances en el proceso de desmonte de las inversiones forzosas del sistema financiero.

Estos cambios produjeron efectos contrarios en algunos aspectos, por ejemplo las importaciones no respondieron a la liberación del comercio y las exportaciones experimentaron un crecimiento mayor al previsto, lo que contrajo la tasa de inflación mas alta de las últimas décadas, presentándose el grave problema de compatibilizar el control de la inflación

^[99] CAMACOL N° 49, Diciembre de 1991.

sin deteriorar las condiciones de expansión del sector externo.

El gradualismo pactado en el proceso de apertura económica fue roto sin mediar diálogo y concertación, lo que trajo un costo social en empleo y la quiebra de muchas empresas del país que no se encontraban debidamente preparadas para afrontar la competencia internacional.

La gradualidad es el único recurso para salirle al paso a las conocidas y reiteradas negativas de los Estados Unidos y del mercado común, para abrir sus mercados a varios productos latinoamericanos. Cada sector productivo se debe involucrar al proceso de liberación, con un grado de protección que sin impedir la competencia, si proteja racionalmente y dentro de un tiempo determinado la industria nacional^[100].

Se trazaron como objetivos económicos a corto plazo, la reducción de la inflación y, a largo plazo, lograr tasas de crecimiento por encima del 5%, colocando al país en la senda del crecimiento autosostenido. Se presentaron otras estrategias económico-sociales como:

3.2.3.1 VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

^[100] CAMACOL Op. Cit. p.161.

El Gobierno nacional acorde con su objetivo de construir y mejorar 500.000 soluciones habitacionales, sancionò el 15 de enero la ley 3a., que creó el sistema nacional de vivienda de interés social, eliminándose los obstáculos a la financiación de vivienda, esta ley instauró el subsidio familiar de vivienda, dirigido a aquellas familias que certificaran un ingreso familiar inferior a los cuatro salarios mínimos mensuales.

3.2.3.2 LA MODERNIZACION DEL ESTADO

El proceso modernizador se encargó de realizar reformas laborales, cambiarias, fiscales, financieras, judiciales, electorales y legislativas, quedando atrás el viejo esquema intervencionista, centralista y proteccionista.

La idea era que el Estado asumiera con eficacia y eficiencia su verdadero rol: la inversión social, la seguridad ciudadana y el progreso^[101]. Algunos analistas observan todas estas políticas como un gran paso hacia el año 2000 y otros, pesimistas o realistas, como una arremetida a los intereses nacionales.

3.2.3.3 LA REFORMA LABORAL

^[101] VALENCIA, Angela Piedad. Modernización o Deshumanización del Estado. En: El Colombiano, Medellín, 31 de Julio de 1994. p.5D.

No habían transcurrido 5 meses de la posesión del Dr. César Gaviria y ya transitaban en el Congreso de la República la reforma laboral y la ley de Seguridad Social, expidiéndose en 1990 las leyes 50 y 60 , que recortaron el Derecho al pago de la retroactividad de las cesantías, cambiaron los factores componentes del salario, etc.

En 1993 se expidió la ley 100 o de reforma a la Seguridad Social, la cual apunta a la privatización de los sistemas de salud; estas dos leyes se convirtieron para el Gobierno del presidente Cesar Gaviria en dos pilares fundamentales para la adecuación del país a la apertura económica, ya que con estas se pretendía asegurar la competitividad de las empresas colombianas, al quitarles la obligación de la retroactividad de las cesantías, reduciéndose de esta forma los costos de la producción, pero fueron concebidas y aplicadas sin concertación, con grandes repercusiones sociales tales como el desempleo, el empleo temporal, la remuneración según la productividad individual y la desmovilización sindical^[102].

3.2.3.4 EL GASTO SOCIAL

^[102] RAMIREZ OSPINA, Gustavo León. Para Los Trabajadores 4 años sin sabores. En: El Colombiano, Medellín, 31 de Julio de 1994. p.5D.

Entre las diversas clases de gastos públicos se ha visto al gasto social como el instrumento idóneo de redistribución, pues el Estado asigna parte o el total de los recursos a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad^[103].

En la literatura siempre se ha asociado el Gasto Social con los gastos en educación, salud, seguridad social y vivienda. En algunos casos se incluyen además los gastos en agua potable y alcantarillado, siendo los gastos en salud y educación más redistributivos que el resto de los gastos sociales.

Mientras que en 1984 la participación del Gasto Público Social en el presupuesto Nacional fue del 42%, en 1993 descendió al 32%, lo cual indica que el objetivo gubernamental de fortalecer el sector social no se cumplió como se acordó en el plan de desarrollo. Salud y Educación recibieron una proporción de recursos inferiores a los que percibían estos sectores hace una década.

^[103] ANALISIS POLITICO, No. 15. Enero - Abril de 1992.

Por ejemplo, en 1983 al sector educativo se destinó el 21% del presupuesto nacional, en tanto que en 1993 solo el 12% y la Salud disminuyó dos puntos porcentuales^[104], lo que pone en evidencia la necesidad que tiene el Gobierno de focalizar aún más el gasto social, para lo cual no basta con aumentar los recursos sino que se hace necesario reducir y eliminar los subsidios que le están llegando a los grupos de mayores ingresos. Con esto se lograría un verdadero efecto redistributivo al igual que aumentaría la efectividad y eficiencia del gasto público, así como su rentabilidad social.

[104] EL COLOMBIANO, Medellín, Julio 31 de 1994 p.6D.

CUARTA PARTE: CONSTITUCION ECONOMICA DE COLOMBIA

*"Las estructuras económicas evolucionan
más rápido que las estructuras sociales,
y éstas a su vez evolucionan más rápido
que las estructuras mentales"*

Cardoso

Sin entrar en la discusión sobre si se debe o no tener una rígida regulación económica en la Constitución de un determinado país, partimos del hecho de que en Colombia están consagradas tales normas y sólo entraremos a hacer su análisis.

La Constitución económica debe comprender los principios fundamentales que inspiran la organización del Estado: el tratamiento que el sistema económico debe dar al derecho a la propiedad privada, a los principios de libertad contractual y libre competencia, además de establecerse concretamente cuál es el grado de intervención de los poderes públicos en la actividad económica privada.

Al decir de algunos, el derecho económico permite establecer las relaciones principales entre las estructuras institucionales y las proyecciones económicas.

Hay que precisar cual es el desarrollo económico que se pretende, dentro del marco de un Estado Social de Derecho, para luego buscar las formas como puede ser instrumentado adecuadamente. Sin lugar a dudas la política impone las normas jurídicas que se creen apropiadas para hacer realidad un modelo de organización social establecido.

Según Marco Antonio Velilla^[105], *"El derecho se encuentra al servicio de la economía, en la medida en que el primero debe instrumentar una realidad donde la economía es sólo un aspecto, pero también lo es que la norma jurídica está llamada a llenar ciertos vacíos de la realidad económica con criterios prudenciales que escapan por completo a una economía de mercado en pleno funcionamiento"*.

Es necesario que las instituciones jurídicas intervengan a través de disposiciones fiscales, subsidios y seguridad social para asegurar la justicia distributiva, dado que la economía de mercado es indiferente ante la desigual distribución de la riqueza.

[105] VELILLA MORENO, Marco Antonio. La Constitución Económica Colombiana. En: Foro del Jurista, No. 14 p.56-65

Es verdad que nuestra Constitución económica contempla ciertos principios de origen liberal, pero también es cierto que estos principios encuentran sus limitaciones en la misma Carta.

4.1 DISPOSICIONES GENERALES

4.1.1 INTERVENCIONISMO

Podría plantearse que en 1936, en el debate sobre la reforma constitucional, ya se hacían ciertos planteamientos acerca de la necesidad de que el Estado tenga las riendas de ciertas áreas económicas en el funcionamiento del país. Tales planteamientos eran considerados por algunos como de tendencia comunista; es así que se hablaba de la posibilidad de *regular* en lugar de *racionalizar*^[106].

En 1945 cuando hablar de planeación ya no tenía la connotación de subversivo, se hace la reforma constitucional que permite que se establezca en el artículo 76, como una de las funciones del Congreso "*fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse...*".

[106] MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Bogotá: Editorial Presencia Ltda, 1991. 305p.

En términos de algunos tratadistas, Colombia fue uno de los primeros países no socialistas que consagró tanto a nivel legal como constitucional normas sobre planeación.

Manrique Reyes, en la obra citada, plantea que en 1968 se fué más explícito al consagrarse la libertad de empresa y ser taxativos con respecto a que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá, por mandato legal, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Gilberto Vásquez Ramírez^[107] plantea que el Estado colombiano en 1989 tenía una mínima ingerencia en la economía si se tiene en cuenta la relación entre el Producto Nacional Bruto y el Gasto Público, para ello se basa en cifras dadas por Jorge Child^[108] sobre tal relación en ese año en diferentes países: Gran Bretaña 38.8%, Portugal 41.8%, España 43.2%, Irlanda 43.8%, Alemania 44.3%, Grecia 44.8%, Francia 50.5%, Países Bajos 56.9%, Dinamarca 57.2%, Italia 49.8% y Colombia 18.5%.

^[107] VASQUEZ RAMIREZ. Op. Cit. p.52.

^[108] CHILD, Jorge. Adiós al Estado. En: El Espectador Económico. Santafé de Bogotá. Noviembre 11 de 1990. p.3B.

Se plantea la necesidad de analizar tres tipos de actividades que el Estado colombiano ha desarrollado para alcanzar sus fines, y son precisamente actividades productivas, redistributivas y de formulación de políticas:

El Estado productor se convierte en el gran empleador acrecentando el clientelismo burocrático y además sus beneficios tienden a cero, pues la búsqueda del bien común, la justicia distributiva, el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza y el equilibrio entre regiones, no posibilitan ser de otra manera.

Como redistribuidor el Estado subsidia sectores de la población, regiones o actividades económicas débiles ante la competencia. Jorge Child^[109] plantea que Colombia registra un retraso, frente a otros países de desarrollo medio de América Latina, con respecto al gasto público social - educación, ciencia y tecnología, salud, comunicaciones, transporte, servicios públicos, etc.-.

Ya como formulador de políticas el Estado debe promover, regular, orientar, fomentar y estimular empresas, regiones y sectores, es decir, que cumple funciones de planeación.

^[109] CHILD, Jorge. Estado y Privatización Social. En: Revista Taller, No. 3. Septiembre de 1990, p.13.

Actualmente, con el artículo 334 de la Constitución de 1991, se habla de intervención desde una perspectiva más completa, al establecer que:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios, al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".

4.1.2 CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Una de las principales novedades constitucionales tiene que ver precisamente con la consagración de las contribuciones parafiscales, que tienen identidad con los impuestos por su obligatoriedad además de no constituirse en retribución por un servicio recibido del Estado.

Las contribuciones parafiscales se crean para alimentar y nutrir a una entidad específica. Las tarifas de estas contribuciones deben ser definidas por la autoridad de elección popular que las impone^[110].

Esta figura de las contribuciones parafiscales tiene su origen y un gran desarrollo en la Francia de la segunda Postguerra, asociado ello a la ampliación de la cobertura de la seguridad social y a las contribuciones obligatorias que este fenómeno comenzó a demandar de manera creciente.

El doctor Juan Camilo Restrepo ha investigado sobre el objeto que originalmente creó las contribuciones parafiscales y encontró además que: *"el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal en la vida económica, fue lo que llevó al Estado a propiciar la prestación de bienes meritorios a grupos*

^[110] Constitución Política de Colombia. Artículo 338 y 150 numeral 12.

delimitados de la sociedad por parte de agremiaciones privadas, para lo cual dotaba a estas entidades de poder para recaudar entre sus afiliados contribuciones obligatorias destinadas a ser invertidas con exclusividad entre los mismos afiliados, en fines meritorios y con altas externalidades positivas para toda la sociedad"^[111].

Ejemplos de la parafiscalidad en Colombia son: la retención cafetera y la cotización para la seguridad social.

Según el Magistrado *Ciro Angarita*^[112]: *"A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las áreas generales del tesoro público"*.

^[111] RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2a.Ed. 1994. 254p.

^[112] Sentencia D-142, Febrero de 1993 Corte Constitucional

Las contribuciones parafiscales pueden aparecer relacionadas en el presupuesto, pero no deben ser sometidas a las normas de ejecución presupuestal ya que los receptores de tales contribuciones deben gozar de flexibilidad para ordenar el gasto de conformidad con la ley que les autorizó el recaudo y sus propios reglamentos internos.

De todos modos se habla de que debe haber un control fiscal, desde que se trata de recursos recaudados por ministerio de autorización legal para financiar total o parcialmente una actividad que el Estado ha juzgado meritoria.

El artículo 359 de la Constitución de 1991 prohíbe las rentas nacionales de destinación específica; según la Corte Constitucional las rentas que se mencionan son las que provienen de impuestos y no las provenientes de contribuciones parafiscales.

Cuando los esquemas de parafiscalidad se multiplican exageradamente se corre el riesgo de desordenar la gestión financiera del Estado y el control fiscal.

4.1.3 COMPETENCIA Y MONOPOLIOS

El artículo 333 de la Constitución de 1991 establece en su inciso segundo el derecho de todos a la libre competencia económica, así el inciso cuarto exige al Estado impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica, controlando cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

Cuando se establecen políticas aperturistas en materia económica, implica que se va a poner a la industria nacional en franca confrontación o competencia con la industria extranjera, es por ello que no se puede impedir a nuestra empresa ser todo lo grandes que pueden, ni tampoco se les prohíbe posiciones dominantes en el mercado nacional desde que no se abuse.

En términos de Alfredo Manrique Reyes^[113]:

"La posición dominante no será para poner arbitrariamente los precios, ayudado de prácticas monopolísticas, sino para hacer más competitiva la empresa nacional. Porque sólo la competitividad garantizará nuestro desarrollo económico y la existencia del volumen de empleo actual y la creación de los nuevos puestos de trabajo que nuestra sociedad requiere hoy y requerirá en el futuro. Son estas

[113] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.303.

últimas consideraciones las que nos han movido a proponer que entre los objetivos a la intervención del Estado se contemple éste de la competitividad".

En la actualidad se requiere de economías donde se desarrolle un alto nivel de competencia que no esté restringida a las fronteras patrias, dado que el mundo para todos los efectos se ha convertido en una aldea.

Dado el nivel de intervención que aún tiene el Estado colombiano, se consagra en el artículo 336 de nuestra Carta Magna que éste podrá establecer monopolios estatales como un arbitrio rentístico. Manrique Reyes agrega^[114]:

"Amplía la Constitución de 1991 las posibilidades de constituir monopolios respecto de los que ofrecía la de 1886. En efecto, prevé ella que por razones de soberanía o de interés social el Estado, mediante ley, puede reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos. Desde luego, la ley respectiva, en todos los casos, no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que queden privados del ejercicio de una actividad económica lícita".

[114] Ibid. p.304.

El inciso séptimo del mismo artículo 336 prevé que: *"el Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley"*. Esto nos deja entrever que no se habla de monopolios estatales ad-eternum.

4.1.4 FUNCION SOCIAL DE LA EMPRESA

Textualmente el inciso tercero del artículo 333 de la Constitución de 1991 establece que: *"La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial"*. Claro está que si la propiedad es una función social que implica obligaciones, tal y como lo establece la Constitución, es algo redundante plantear lo mismo de la empresa, dado que ésta es una forma de la primera.

Aunque Manrique Reyes^[115] es más específico:

"En verdad, la empresa, como elemento vivo y fundamental de la economía moderna, es una organización de personas y

[115] Ibid. p.305.

bienes para el ejercicio de una actividad productiva con un riesgo que soporta el empresario. Como tal, es un ente complejo en el que convergen intereses públicos y privados, sujetos muy diversos (empresarios, empleados y obreros) y bienes de muy distinta naturaleza y régimen (inmuebles, muebles, corporales, incorporales, en propiedad, en posesión, o simple tenencia)".

4.2 PLANES DE DESARROLLO

Es importante saber que los países industrializados intervienen en la economía con base en normas muy flexibles establecidas por leyes marco, y las constituciones de esos países no reglamentan en detalle las características de esa intervención^[116].

Alfredo Manrique Reyes^[117] define: "*Por Planeación Nacional se entiende el proceso que comprende el estudio y determinación de las directrices macroeconómicas necesarias para el desarrollo del país, así como de los programas de inversión pública que establezcan prioridades y distribuyan los recursos del Estado en forma equitativa para las diversas regiones*".

^[116] URRUTIA M., Miguel. Planeación Económica. En: Revista Economía Colombiana, No. 234, Abril de 1991, p.24.

^[117] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.309.

Es muy costoso para el Estado colombiano permitir que todo nuevo gobierno establezca cambios de políticas económicas y sociales, al margen del Congreso y de los sectores de la vida social y económica nacional.

La planeación según nuestra Constitución está concebida para crear marcos propicios para que el sector público sea más eficiente y el sector privado tenga en el mercado y los precios su mejor aliado y regulador. Para ello se consagran tres objetivos importantes para la planeación, veamos:

- Desarrollo sostenible: Se refiere a la planeación en la explotación de los recursos naturales, es decir, beneficio que garantice el desarrollo sostenible, mediante la conservación, restauración o sustitución del medio ambiente (Artículo 80 C.N.).

- Seguridad alimentaria: Lo que implica una obligación del Estado otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y además, manteniendo una permanente inversión en construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (Artículo 65 C.N.).

- Avance en biotecnología y genética: Tiene que ver con la promoción de la investigación y la transferencia de

tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario. Hoy en día muy vigente con el desarrollo de la ingeniería genética que pretende incrementar la productividad.

4.2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En torno a esta materia Gilberto Vásquez Ramírez^[118] ha planteado:

"En materia de planeación en la nueva Carta parece haberse impuesto unos criterios más de corte neoliberal que intervencionista. De los planes globales, se ha pasado al marco del diseño de políticas que buscan: resolver problemas específicos sociales o de infraestructura física con la planeación, presupuestación y ejecución de las inversiones públicas, al reivindicarse el derecho de los votantes al cumplimiento de los gobiernos con sus programas, o voto programático. Además, es un mecanismo para contribuir al manejo presupuestal del gobierno en procura del equilibrio fiscal, puesto que 'El Congreso podrá modificar el plan de inversiones públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero'(341). Además el plan cubre el mérito de programar las políticas macroeconómicas del Estado, puesto que sin un mínimo de estabilidad macroeconómica y sin un sector público

[118] VASQUEZ RAMIREZ. Op. Cit. p.46.

coordinado al interior, y eficiente, no es razonable esperar que el sector privado pueda convertirse en el principal motor del desarrollo económico y social del país".

Parece ser que una de las mayores deficiencias de la planeación tiene que ver con la relación entre el sector público y el sector privado, por ello se ve necesario establecer algún tipo de planeación concertada en torno a una serie de objetivos centrales que demandan la participación de los dos sectores.

Veamos textualmente lo que establece el artículo 339 de la Constitución Nacional:

"Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

4.2.2 CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION

La nueva concepción que del Estado imprime la Carta Constitucional de 1.991, hace que haya participación de todos los sectores en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Así es que se concibió el *Consejo Nacional de Planeación* y los *Consejos Territoriales de Planeación*, los cuales tienen un carácter consultivo y del que se destaca el primero por constituirse en "*foro para discutir el Plan Nacional de Desarrollo*" y estar conformado por representantes de entes territoriales, sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, designados por el Presidente de la República de listas que elaboran las entidades de cada sector.

4.3 PRINCIPIOS DEL GASTO PUBLICO Y DEL

ORDENAMIENTO PRESUPUESTAL.

Según Alfredo Manrique Reyes^[119], el desorden del gasto público se ha presentado porque en circunstancias de déficit fiscal ha sido imposible presentar un presupuesto completo, dada la necesidad de autorizar previamente los recursos para financiar los faltantes, lo que impide que a la postre se muestre la totalidad de los gastos que el Gobierno pretende realizar durante el año.

Según el Artículo 346 de la Constitución Política de Colombia, "*El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo...*", lo que implica que debe haber una relación armónica entre lo que se pretende recibir y gastar con lo que se ha planeado gastar.

Cabe resaltar que el Presupuesto General de la Nación no es sólo un listado de ingresos y egresos, dado que tiene mayor importancia al constituirse en todo un instrumento de política económica, que refleja el interés del Gobierno de turno.

Ya no se habla de presupuesto anual de los principales programas y proyectos de inversión, dado que los mismos estarán en el plan de inversiones públicas que se hace

^[119] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.313.

plurianual. Alfredo Manrique Reyes^[120] hace un resumen de las características del presupuesto, que vale la pena transcribir:

"a). *La primera de todas es que la Ley de Presupuesto es de iniciativa exclusiva del Gobierno y en el curso de su trámite no es posible modificar el proyecto gubernamental sino con el asentimiento del Ministro de Hacienda dado por escrito.*

"b). *No habrá créditos adicionales o suplementarios que pueda decretar el Gobierno, lo que llevará a un presupuesto-realidad, a una transparencia financiera, pero desaparece el interés en no presentar desde un principio el presupuesto en toda su verdad, ya que de todas maneras será el Congreso el que apruebe las adiciones que eventualmente se requieran.*

En otros términos, la totalidad del gasto público será aprobadas por las cámaras, lo que desde el punto de vista democrático y de fortalecimiento del Congreso cobra singular importancia.

[120] Ibid. p.313.

- "c). Si los ingresos que las leyes correspondientes autoricen no fueren suficientes para atender los gastos que se proyectan, el Gobierno podrá presentar por separado los respectivos proyectos de ley destinados a la creación de nuevas rentas o a la modificación de las existentes con el fin de lograr la financiación requerida.
- "d). El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
- "e). En la distribución del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, población y eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley (Art. 350).
- "f). El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior y respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones (Art. 350).
- "g). Se conserva la llamada 'Dictadura Fiscal' en el sentido de que si el Congreso no expidiere el presupuesto regirá el presentado por el Gobierno en el plazo legal, y si el presupuesto no hubiere sido

presentado dentro de dicho término, regirá el del año anterior (Art. 348).

- "h). *Se eliminan las rentas de destinación específica a partir de 1.993, con excepción de los gastos de inversión y previsión social y los referentes a las participaciones de las entidades territo-riales en los ingresos corrientes de la nación.*
- "i). *En materia de impuestos es importante resaltar que sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer contribuciones. Dichos gravámenes no pueden ser retroactivos y deben consultar los principios de equidad, eficiencia y progresividad (Artículo 345).*
- "j). *Vale la pena resaltar la protección constitucional de que gozan los impuestos departamentales y municipales. En razón de ello, únicamente de manera temporal pueden ser trasladados a la nación y sólo en caso de guerra exterior.*
- "k). *Sobre la propiedad inmueble, se dispuso que sólo los municipios podrán gravarla, sin perjuicio de que otras entidades puedan imponer contribución de valorización".*

La Ley 179 de 1.994 modifica la Ley orgánica del presupuesto^[121], en lo que respecta a los principios presupuestales, entre otros, dejando vigentes los siguientes: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis. veamos un análisis de cada uno de ellos:

- Principio de Planificación.

La Ley orgánica de Planeación tiene la función de correlacionar y someter los presupuestos a los planes de desarrollo. La Ley orgánica del presupuesto tiene preeminencia sobre el sistema presupuestal en su conjunto, tal y como lo establece el Artículo 352 de la Constitución Nacional, además postula la coordinación de los diversos presupuestos, nacional y descentralizados, con el plan nacional de desarrollo.

- Principio de la Anualidad.

Los procesos presupuestales se cortarán anualmente y sólo excepcionalmente se trasladan al año siguiente débitos contra el tesoro o reservas no utilizadas.

- Principio de la Universalidad de Ingresos.

^[121] Ley 38 de 1989.

Este principio busca incluir en el presupuesto todos los ingresos y rentas del Estado en un determinado nivel. Según la Corte Constitucional, el Artículo 347 de la Carta Política predica la universalidad de los gastos y no de los ingresos o rentas.

- Principio de la Unidad de Caja.

La Ley orgánica del presupuesto establece que los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común y de ella se podrán destinar los cometidos que se determinan en el presupuesto.

- Principio de la Programación Integral.

Previene la irresponsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar simultáneamente el mantenimiento de las obras o servicios que se ponen en funcionamiento.

- Principio de la Especialización.

Exige coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquello y el objeto y funciones del organismo para el cual se hace.

- Principio de Inembargabilidad.

Se establece que son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Pero cuando se trate de adoptar las medidas para que se hagan efectivos los pagos de sentencias judiciales en contra de organismo y entidades estatales, se tomarán teniendo presente el respeto en su integridad de los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

- Principio de Coherencia Macroeconómica.

El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

- Principio de Homeostasis Presupuestal.

Establece que el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

A manera de conclusión podríamos plantear que los elementos de juicio aportados y la revisión de todo el panorama de la interacción entre los principios de Unidad y Autonomía, llevaron a la Corte Constitucional a concluir que es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley orgánica del presupuesto mencionados,

a las normas orgánicas del presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales.

4.3.1 PRESUPUESTO Y PLAN DE DESARROLLO

El Artículo 346 de la Constitución Nacional establece que debe existir una coherencia o correspondencia entre el presupuesto anual de rentas y ley de apropiaciones, y el Plan Nacional de Desarrollo. Es taxativo al expresar:

"En la Ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo".

4.3.2 REPETICION DEL PRESUPUESTO

El Artículo 348 de la Constitución Nacional prevé qué hacer en caso de que el Congreso no expidiere el presupuesto y el Gobierno no hubiere presentado ante las comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, y dentro de los términos otro proyecto, entonces regirá el del año anterior, pudiendo el Gobierno sólo reducir gastos y, en consecuencia,

suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

4.3.3 EL GASTO PUBLICO SOCIAL

Podríamos plantear que la Constitución de 1.991 trae como novedad de gran importancia la prioridad que tiene sobre cualquier otra asignación el Gasto Público Social, excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Adicionalmente se tiene en cuenta, para la distribución territorial del gasto público social, criterios como el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población total y la eficiencia fiscal y administrativa.

La Corte Constitucional^[122] ha planteado que uno de los principios propios del Estado Social de Derecho, como lo es la solidaridad, legitima al Gobierno para intervenir en las relaciones privadas de producción a través de una política fundada en el principio y en el papel redistributivo del Estado.

El Estado liberal y su *dejar hacer, dejar pasar* no tiene vigencia en nuestro país, en virtud del principio de

[122] CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-040 de Febrero 11 de 1993.

solidaridad antes mencionado: *"El Estado Social de Derecho no hace caso omiso de la falta de libertad que causa la miseria"*^[123]

Lo que requiere el país para dar pleno cumplimiento al mandato constitucional, en materia económica, es establecer una política tributaria progresista o solidaria. Textualmente la Corte plantea:

"Si los recursos recaudados mediante impuestos, tasas o contribuciones están destinados a los fines esenciales del Estado Social de Derecho, no puede decirse que con su política el Estado atenta contra los derechos de libertad económica. Por el contrario, una política de esta naturaleza no estaría haciendo cosa distinta a crear condiciones reales para que las decisiones libremente tomadas puedan ser desarrolladas, dentro del marco de la economía de mercado"^[124].

4.3.4 EL CONTADOR GENERAL

El artículo 354 de la Constitución Nacional establece que habrá un funcionario de la rama ejecutiva como Contador

^[123] Ibid. p.57.

^[124] Ibid. p.65.

General; su función fundamental será la de llevar la contabilidad general de la nación consolidándola con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

Esta entidad permite que la Contraloría se especialice en el control fiscal, dado que se le descarga de tener que presentar la contabilidad general, y así poder mantener en orden lo referente a la ejecución del presupuesto.

Otras funciones del Contador General son las de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

4.4 TRANSFERENCIA DE RECURSOS NACIONALES

Para nadie es desconocido el gran centralismo que predomina en nuestro país, dado que en Bogotá, Medellín y Cali se concentra el 80% de todas las actividades económicas, sociales y políticas del país, y de la misma manera la presencia estatal.

Un alto porcentaje de las sociedades constituidas en el país se concentran en estas ciudades mencionadas, llamadas el "*Triángulo de Oro*", de allí que cerca del 50% del valor

agregado se produzca allí. Como consecuencia, el 86% de la tributación nacional se origina en estas ciudades^[125].

La Constitución busca reforzar las tendencias de descentralización en el país, lo cual no constituye un desmembramiento nacional, sino que lo que se busca es que amplias zonas y sectores marginados se vinculen estrechamente al desarrollo. La estrategia consiste en profundizar el apoyo a las entidades territoriales, especialmente los municipios que son la célula básica del Estado colombiano.

4.4.1 HACIA LOS DEPARTAMENTOS

El situado fiscal se destina a financiar la educación pre-escolar, primaria, secundaria y media y a financiar la salud, en especial la de los niños. Además se debe distribuir de la siguiente manera: Un 15% por partes iguales entre los departamentos y los distintos Distritos. El 85% restante se asignará teniendo en cuenta las necesidades actuales y potenciales de los servicios mencionados, así como los factores de esfuerzo fiscal y administrativo de la respectiva entidad territorial.

Claro está que se debe guardar el equilibrio entre servicios y recursos, por ello se prevé que no se podrán descentralizar

^[125] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.318.

responsabilidades sin previa asignación de los recursos fiscales suficientes para su atención.

4.4.2 HACIA LOS MUNICIPIOS

Los municipios tendrán una participación ascendente en los ingresos corrientes de la Nación, partiendo de un 14% en 1993 hasta alcanzar un mínimo de 22% en el año 2.002. Ingresos que serán distribuidos de la siguiente manera: El 60% en proporción al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y el 40% restante en función de la población, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida.

En este punto conviene citar al exconstituyente Jaime Castro^[126] cuando plantea:

"La década de los años noventa debe ser en Colombia la década de la descentralización. Así lo aconsejan razones políticas, económicas y sociales. Políticas, porque conviene crear los espacios que a escala humana le permitan a la sociedad civil y a la ciudadanía participar, con poder real y efectivo, en el manejo de los asuntos públicos de

[126] CASTRO, Jaime. La Pobreza de las Entidades Territoriales: Cuello de Botella de la Descentralización. Gaceta Constitucional. No. 5, p.17 y SS.

carácter regional y local. Económicas y Sociales, porque sólo gracias a un coherente y audaz estatuto de autonomía podrán las entidades territoriales construir la infraestructura y prestar los servicios que mejoren sustancialmente las condiciones y calidad de comunidades urbanas y rurales.

Para descentralizar de verdad hay que repartir territorialmente el poder del Estado, el derecho a decidir el destino de los dineros públicos y las oportunidades que todo sistema democrático debe brindar. Dicho con otras palabras, exige tomar decisiones políticas, acometer una auténtica empresa política, por su naturaleza y alcances".

Es en la Ley 60 de 1993, donde se regulan los factores establecidos por la Constitución para la distribución de las transferencias de la Nación a los municipios y en su uso da prioridad a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. Se plantea además la distribución de las partidas de libre asignación por parte de los municipios, para que reorienten los recursos de la transferencia hacia la inversión social.

La mencionada Ley procura concentrar la acción del Estado en la población más pobre realizando actividades en las áreas que han mostrado en el país mayor eficacia para la reducción de la pobreza. Esta reorientación sectorial de la acción pública en

la lucha contra la pobreza se complementa con una reorientación regional de las transferencias.

4.5 CONTROL FISCAL

Luis Guillermo Nieto Roa^[127] planteaba en la constituyente que *"...se hacía necesaria la regulación constitucional de la Contraloría, pues a los niveles nacional, departamental y municipal, la sal andaba corrompida, y por tanto nada bueno había de esperarse de su gestión"*.

La Constitución, en el inciso 4o. del Artículo 267, adopta el principio de la no intervención de la Contraloría en las actividades de la administración, dado que: *"la Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización"*. Así, de este modo, se busca independencia y un carácter alejado de cualquier circunstancia política o partidista.

El Contralor debe oponerse a lo que hace otro órgano, si este acto no está de acuerdo con la ley o con los reglamentos, con

^[127] NIETO ROA, Guillermo. Exposición de Motivos al Proyecto sobre Control Fiscal, N° 15. En: Gaceta Constitucional, No. 30 del 27 de Marzo de 1991. p.31.

la acción administrativa, con la verdad, con la moral gubernativa, financiera y la política general del Estado.

Los Artículos 267 y 272 de la Constitución establecen que el control será posterior y selectivo conforme procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Y es una vigilancia que incluye un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

En un informe de la Presidencia de la República sobre el objeto del control de gestión, se plantea que se debe luchar contra la corrupción dado que:

"Los costos económicos, sociales y políticos asociados a la corrupción, representan un serio obstáculo para el desarrollo del país. La corrupción acentúa las desigualdades sociales y debilita los esfuerzos gubernamentales dirigidos a corregirlas. Al extenderse en la sociedad, la corrupción distorsiona el funcionamiento del mercado libre alterando irremediabilmente al sistema de incentivos y sanciones económicas, con graves perjuicios para la correcta y eficiente asignación de los recursos en el aparato productivo. En el nivel político, es claro que la corrupción deslegitima las instituciones públicas y

alimenta la lucha violenta de grupos minoritarios que buscan su derrocamiento. La inestabilidad y la pérdida de confianza en el sistema político son consecuencias inevitables de la corrupción, cuando ella alcanza niveles importantes de penetración en la sociedad.

Quizá el mayor obstáculo que se enfrenta al abordar esta temática es el fatalismo derivado de la creencia errónea de que la corrupción es un fenómeno que, por su magnitud, escapa a las posibilidades de control del Estado, o que forma parte de nuestra cultura o del propio proceso de desarrollo económico y social del país. El estudio de la corrupción en otros países del mundo destruye el fatalismo asociado frecuentemente con este fenómeno"^[128].

Hagámos ahora un corto análisis de los artículos de la Constitución que no hemos mencionado hasta el momento, en torno a la Contraloría General de la República:

El Artículo 269 establece la obligación que tienen las entidades públicas de diseñar y aplicar los procedimientos de control interno. La ley puede, por excepción, autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas, lo que permitirá a las entidades multinacionales

^[128] PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Informe Final. Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano. Bogotá, Agosto de 1990. p.201 y SS.

que otorgan créditos condicionados, mantener en nuestro país un cierto "*colonialismo multinacional*".

El Artículo 270 en concordancia con el Artículo 88, sobre acciones populares, defiere a la ley organizar formas y sistemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública y sus resultados, en los diferentes niveles administrativos.

Según el Artículo 271 los resultados de la indagación preliminar adelantada por la Contraloría, tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General y el juez competente, lo que es contradictorio con la permisión que le da a la Contraloría el numeral 8 del Artículo 268 en torno a poder decidir verdad sabida y buena fé guardada.

El Artículo 273 establece que en las licitaciones, cualquier proponente puede solicitar ante las autoridades de control fiscal, que el acto de adjudicación de la misma licitación tenga lugar en audiencia pública. La gestión fiscal de la Contraloría General de la República será vigilada por un auditor elegido por el Consejo de Estado, en los términos del Artículo 274 de la Constitución.

4.6 TRIBUTACION

Para nadie es desconocido que cada vez más los impuestos indirectos tienen mayor presencia que los directos en los ingresos corrientes de la nación. Según Gilberto Vásquez^[129] el Doctor César Gaviria llevó en 1986 al Congreso una reforma tributaria que aligeraba las cargas al capital, al mermar el impuesto a sus rentas y al exonerar de gravámen los dividendos, sabiendo de la concentración accionaria en grandes pulpos financieros. Así mismo se aumentó el regresivo impuesto al I.V.A., de 10% a 12 % en 1990; en 1992 los ingresos de la clase trabajadora se gravan drásticamente al pasar el I.V.A. del 12% al 18%, según la propuesta inicial, y al extenderse a prácticamente todos los productos y servicios, aún a los de la canasta familiar.

El mismo Vásquez Ramírez plantea que existen cinco argumentos para la andanada tributaria de corte neoliberal^[130]:

"- Que la dinámica adquirida por el gasto público es incontenible, y que sería fatal para los programas macroeconómicos y de apertura tener un déficit fiscal.

^[129] VASQUEZ RAMIREZ. Op. Cit. p.31.

^[130] Ibid. p.34.

- *Que la violencia guerrillera al atentar contra la infraestructura del país, impide el mínimo de seguridad requerida por la inversión extranjera.*

- *Que el sólo cambio de modelo de desarrollo para volcarnos al mercado mundial implicó una reducción de los aranceles (impuestos a las importaciones) del 33.7% al 11% con un sacrificio fiscal de 360.000 millones.*

- *Que las nuevas instituciones que creó la Constitución tienen unos costos que hay que financiar, aparte de las nuevas transferencias para las regiones.*

- *Y que el propósito cardinal es financiar el proyecto social de la 'Revolución Pacífica' y la infraestructura vial para la apertura en él programados".*

La Reforma Tributaria tiene unas consecuencias y un impacto nefasto para las clases menos favorecidas en el país. Siguiendo nuevamente a Gilberto Vásquez, veamos:

"Que es doblemente inflacionaria, pues de un lado el Gobierno succiona el capital de trabajo de las empresas y lo bombea a través de la burocracia oficial reduciendo la posibilidad de producción e incrementando la demanda de

consumo; y de otro lado porque al paso que se subsidian las importaciones, se coloca IVA a la producción nacional elevando los costos de producción.

Que el aumento del IVA trae una distribución regresiva del ingreso, contra la falacia oficial que lo niega. Ello porque no sólo el aumento del IVA afecta toda la estructura de costos, pues muchos productores no están en capacidad de deducir el IVA pagado por algunos insumos, en la medida que ello ocurre, se encarecen bienes diferentes a los gravados explícitamente, y eso extiende su efecto a bienes que en el cálculo inicial aparecen excluidos"^[131].

4.7 SERVICIOS PUBLICOS

Varios exconstituyentes han planteado ciertos principios que pueden orientar la finalidad del Estado:

"Un principio fundamental orienta esta exposición: la concepción de los ciudadanos como iguales ante la vida y no únicamente ante la ley. Hemos dicho que la Asamblea ha sido convocada en la búsqueda de una salida democrática a la crisis política, social y moral del país y que la comisión quinta se creó con la firme intención de ir más

^[131] Ibid. p.45.

allá del necesario rediseño de nuestra estructura institucional y consagrar en la carta unas normas que de alguna forma impacten la cotidianidad angustiosa de muchos compatriotas"^[132].

Al respecto Alfredo Manrique Reyes expone^[133]:

"Ningún estudioso de la política nacional desconoce el débil vínculo que existe, actualmente, entre el concepto de democracia y la realidad social. Hemos olvidado que la primera se fortalece sólo en la medida en que se asimile con la segunda y que, por tanto, cualquier intento por robustecerla sería vano e inoperante si no se satisfacen las múltiples necesidades de la sociedad que las padece".

Si miramos globalmente la situación colombiana desde el punto de vista social, es dramática no sólo por las altas tasas de desempleo, sino además porque más del 30% de la población no tiene acceso a servicios médicos y porque sólo el 17% tiene derecho a precarios servicios de seguridad social.

^[132] LLOREDA C.R., CUEVAS T.R., YEPES P.A. Finalidad Social del Estado y Seguridad Social. Ponencia. En: Gaceta Constitucional, N° 78, p. 2 y SS.

^[133] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.327.

Manrique Reyes en la obra citada estableció que al evaluar el porcentaje de participación en el P.I.B. en los últimos años, se evidencia que mientras el gasto total aumenta, el gasto social disminuye ostensiblemente como resultado de las políticas de ajuste económico.

Así mismo ve la economía como un sistema dinámico compuesto de seres humanos y de organizaciones sociales que establecen una interacción continua entre ellos y los ecosistemas circundantes. Ese contexto social y ecológico de la economía exige que el desarrollo económico signifique también desarrollo humano, y el Estado debe intervenir para lograr un progreso armónico.

El Artículo 366 de la Constitución establece que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales; lo anterior por cuanto consagra como finalidad social del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, además de tener como objetivo fundamental de su actuación la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Según el Artículo 265 es inherente a la finalidad social del Estado la prestación de los servicios públicos. Pero se deja

abierta la posibilidad de que sean entidades privadas las que asuman la responsabilidad de prestarlos, eso sí bajo el control del Estado.

Para los economistas de la escuela clásica el concepto de servicio público, que en su momento planteo León Duguit, ha sido desvirtuado dándole tal etiqueta a todo lo que se le ocurre a los políticos. Pero cabe anotar que no se puede restringir el concepto de servicio público a lo que para su momento León Duguit consideraba, dado que las relaciones sociales y las necesidades de la comunidad han ido ampliándose ostensiblemente desde la fecha.

Se establece que el régimen tarifario, además de tener en cuenta los criterios de los costos, debe tener presente los de solidaridad y redistribución de los ingresos.

4.8 BANCA CENTRAL

Todo Estado debe tener el poder soberano de emitir sus propias *especies monetarias* y regular su circulación de manera tal que se puedan realizar las operaciones de intercambio que su comunidad requiere. La Banca Central es un órgano esencial de cualquier Estado que quiera mantener o alcanzar la estabilidad económica.

El artículo 371 de la Constitución da al Banco de la República las funciones de Banca Central como persona de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio y que tiene las funciones básicas de: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del Gobierno.

El Doctor Vásquez Ramírez^[134] lo explica muy didácticamente:

"En la nueva Carta el Banco Central es autónomo pero actúa coordinadamente con el Gobierno, en otros aspectos de la política económica. Es autónomo al poder abstenerse de atender los requerimientos financieros de sectores específicos y del oficial. Goza de autonomía funcional por cuanto usa los instrumentos que le son inherentes sin previas autorizaciones de otras instancias estatales. Y es el suyo un papel técnico, por lo menos a nivel teórico constitucional, y para ello el artículo 371 determina que el Banco de la República estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

[134] VASQUEZ RAMIREZ. Op. Cit. p.48.

'La autonomía técnica determina la capacidad para el libre análisis de los fenómenos monetarios y el diseño de instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país, con prevalencia de consideraciones de interés público y beneficio de la economía nacional', se dijo en la Constituyente".

La estabilidad monetaria se consigue, entre otras, cuando el manejo monetario es independiente de las necesidades de financiación del gasto que pueden presentar determinados agentes; esa independencia del Banco y la especialización de sus objetivos garantizan estos propósitos.

Con respecto a la financiación del Estado, sólo la Junta Directiva del Banco de la República en casos de extrema gravedad económica, en decisión unánime, puede o no conceder el crédito. Adicionalmente el Banco quedó facultado para realizar operaciones de mercado abierto, negociando títulos de deuda del Gobierno. El único criterio válido para diseñar y regular la política monetaria es el que determine el Banco de la República en concordancia con el marco macroeconómico general.

La Junta Directiva del Banco para regular la moneda y el crédito, debe adoptar normas que influyan sobre la cantidad,

costo y disponibilidad del dinero y del crédito, es así que podrá: disponer la emisión, venta, compra y amortización de títulos para regular el mercado monetario, elaborar presupuestos monetarios, fijar y reglamentar encajes, señalar tasas de interés, señalar los intermediarios a través de los cuales se harán las operaciones de mercado abierto, y tomar las decisiones para el cumplimiento de las funciones que la ley le asigna.

Todo lo que tiene que ver con política cambiaria, implica necesariamente la intervención estatal en variables económicas como la tasa de cambio y el movimiento de capitales, entre otras, por ello al Banco de la República le corresponde diseñar la política cambiaria. En últimas, la autonomía o independencia de la autoridad monetaria de factores políticos, deja la planeación y el presupuesto en manos del ejecutivo y se la quita al Congreso.

4.9 SOBRE LA PROPIEDAD

El derecho a la propiedad está reconocido, entre otros, por el Artículo 58 de la Constitución, y se erige como fundamento del sistema capitalista, instrumento principal de nuestra economía, dado que es base de la producción, que a su vez

estructura el sistema económico imperante en la Carta Magna de los colombianos.

La Corte Constitucional en sus sentencias ha fijado las bases del concepto de propiedad y el de democratización de ésta. Ha planteado la Corte Constitucional:

"La propiedad en la Constitución no se identifica con la propiedad privada, que indudablemente es una de sus especies. Materialmente la propiedad es un elemento fundamental del sistema social que sirve para organizar y aplicar la riqueza social para que genere desarrollo económico y permite satisfacer las necesidades de la población"^[135].

Más adelante cita a algunos exconstituyentes:

"...democratizar la propiedad, se nos presenta otro medio que hace inteligible su función social. Si queremos ir más allá de los engaños y ejercer el mandato de las mayorías,

^[135] CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-006, de Enero 18 de 1993.

las nuevas normas constitucionales deben permitir el acceso a la propiedad para todos, con mecanismos de ser necesarios como la expropiación. Sólo así dejará de darse la concentración nacional de riquezas... La democracia con hambre es una utopía y una farsa. La inequitativa distribución del ingreso y de los bienes, sólo es compatible con la aclaración de derechos más no con su ejercicio pleno"^[136].

Cuando en la constituyente se tocó el tema de la propiedad, se planteaba que la libertad empresarial debe operar en las condiciones del capitalismo universal contemporáneo, pero con la presencia orientadora y reguladora del Estado, en el marco del juego de las fuerzas del mercado y de la competencia.

Además no puede verse la propiedad como un concepto estático ni como un fin en sí mismo, pues es la forma de organizar la riqueza para que genere desarrollo económico y uno de los elementos con los que trabaja la colectividad para alcanzar la felicidad. La pobreza generalizada cuestiona la forma de distribución de los bienes y servicios, y no al sistema capitalista que está en los cimientos políticos de la nación.

Podríamos plantear que nuestra Constitución deja prever la existencia de varias formas de propiedad, como la que

^[136] Ibid.

tradicionalmente se conoce, y que la misma Constitución respeta, que es la propiedad privada de las personas para su usufructo y para crear riqueza.

Otra forma es la propiedad sin ánimo lucrativo, la cual se consolida en personas organizadas colectivamente para acceder a bienes y servicios o para producirlos en beneficio del interés común. El beneficio se logra cuando se va mejorando la calidad de vida, ya sea por usar tales bienes, o por las posibilidades laborales que tienen con su esfuerzo solidario.

El artículo 60 de la Constitución establece como deber del Estado, el promover el acceso a la propiedad, por ello cuando éste enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria.

La propiedad intelectual, también es tutelada por nuestra Constitución. Es de trascendental relevancia establecer, en este punto, que el hecho de que la propiedad es una función social implica un carácter inherente a la naturaleza de la misma y no se debe entender como un simple complemento accidental y limitado.

4.10 CREDITO PUBLICO

La Constitución de 1991 introdujo dos novedades fundamentales en materia de crédito público, la primera tiene que ver con el endeudamiento interno y externo de la Nación y la segunda con las funciones que tiene el Congreso en torno a la organización del crédito público.

El Artículo 364 de nuestra Constitución Política establece que *"el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago..."*; ello con el fin de que las entidades manejen sus presupuestos con eficiencia y utilicen del crédito sólo en la medida de sus capacidades y de sus necesidades, es así que la Ley determinará los criterios generales para establecer cual es el nivel razonable de endeudamiento de cada entidad, según su tipo.

El literal a) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución estableció que es el Congreso quien debe dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público. Esta reforma se debió, en términos de Juan Camilo Restrepo, a que

"...de esta manera reitera la Constitución que todo lo concerniente al crédito público tendrá que manejarse en adelante mediante las llamadas 'leyes marco' en las que la densidad normativa es baja, dejando así un marco más amplio que las leyes ordinarias a la facultad reglamentaria del Gobierno, lo cual es conveniente tratándose de temas tan cambiantes como el crédito público"^[137].

^[137] RESTREPO. Op. Cit. p.343.

QUINTA PARTE: MODELO ECONOMICO PARA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO COLOMBIANO

*"La dirección general de la economía
estará a cargo del Estado..."*

Constitución Política de Colombia.

América latina bien podría exponerse como una muestra de lo que sería un teatro en el cual se viven los más diversos dramas de gentes y naciones que, entre aciertos y errores, se mueven en una búsqueda afanosa, aunque hasta hoy frustrada para la mayoría, de un ambiente de progreso y bienestar para sus habitantes a partir de la referencia que les representan los modelos de los países industrializados.

Partiendo del conocimiento de los efectos que produce una política agresivamente neoliberal, consideramos que hay un choque entre los principios que pregona la Constitución y algunas de las políticas que en materia económica se llevaron a cabo en el Gobierno Gaviria.

Todo lo anterior nos llevaría a plantear que aunque el modelo keynesiano aplicado en extremo es fatídico para el desarrollo económico de los estados en los actuales momentos de la economía mundial, es bien cierto que tampoco el neoliberalismo radical y aplicado aceleradamente puede llevarnos a la materialización del proyecto de Estado Social de Derecho que supuestamente nos trazamos con la expedición de la Constitución Política de 1991.

No queremos con esta investigación dar a conocer la panacea en modelos económicos, hasta el punto que, como sucedió con la Constitución de Rionegro de 1.963, aflore como resultado un modelo económico para un país de ángeles. Debemos ser conscientes que en materia económica, las variables de trabajo no se comportan dentro de parámetros que permiten hacer predicciones con un nivel exacto de confiabilidad.

En efecto, el mundo económico es impulsado por un cúmulo de hechos de la naturaleza y de emociones humanas que no pueden ser analizadas, y mucho menos anticipadas, por modelos matemáticos. De ser esto posible, todos los economistas serían ricos, pues con sus herramientas cuantitativas podrían predecir antes que cualquiera los frecuentes y abruptos cambios que caracterizan los mercados bursátiles, los precios de las materias primas y las tasas de cambio.

Luego de haber analizado con alguna profundidad el concepto jurídico-político de Estado Social de Derecho, los diferentes modelos económicos, el desarrollo de la economía colombiana en los últimos años y la Constitución económica de Colombia, y siendo plenamente conscientes de la trascendencia que dicho concepto social tiene en las instituciones económicas que rigen al país, consideramos que el modelo que se ajusta mejor al caso colombiano debe estar estructurado de la siguiente manera:

5.1 ASPECTOS ECONOMICOS

Para la configuración de un modelo de desarrollo se requiere establecer tanto los aspectos infraestructurales, base económica, como los superestructurales, es decir, lo socio-cultural, político y religioso, entre otros. Pero sin lugar a dudas resulta de trascendental importancia establecer los aspectos que tienen que ver con el manejo económico, pues dentro de las relaciones sociales es el aspecto que más avanza y va modificando paulatinamente lo que tiene que ver con la superestructura.

Hemos querido dividir esta parte en items que puedan de alguna manera garantizar pedagógicamente una mayor comprensión del tema y que recojan los elementos fundamentales en lo que se refiere al manejo de lo económico dentro del Estado. Por tratarse de una propuesta, trataremos de hilar coherentemente

las ideas de manera que se pueda, de alguna forma, cumplir con los objetivos trazados.

Aunque sin lugar a dudas un modelo económico que corresponda a un Estado comprometido con lo social debe tener un componente intervencionista, partimos de la idea de que no se puede dar al traste con toda una serie de políticas que se han tomado agresivamente a partir del Gobierno del Dr. César Gaviria, por lo que hemos dado en aplicar el método revisionista, dentro de un enfoque neoestructuralista, para presentar la propuesta.

5.1.1 LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

Una de las decisiones políticas fundamentales tomadas en el desarrollo de la Nueva Constitución, tiene que ver con la consagración del principio de la rectoría económica del Estado para lograr el desarrollo nacional garantizando que éste sea integral. Cuando las necesidades económicas cambian, es necesario que cambien las normas jurídicas; por ello modificando las últimas debe encauzarse nuevamente la vida social bajo el conjunto de nuevos valores que explican el desarrollo de una nación.

Uno de los fundamentos básicos de la democracia, debe ser que ésta se entienda como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del

pueblo. Ninguna nación será libre si no es capaz de satisfacer las necesidades más elementales de su pueblo, y tampoco podrá disfrutar de una verdadera independencia política y económica si no produce la alimentación suficiente para la totalidad de su población.

Por todo ello es que se hace imprescindible que haya una planeación democrática que implica el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el Gobierno de nuestro país, en colaboración con otras entidades que permitan coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados para el futuro desarrollo.

El futuro desarrollo integral, cuya rectoría es responsabilidad del Estado, deberá realizarse a través del crecimiento económico y del empleo, con el fin de hacer posible una distribución equilibrada de la riqueza nacional, respetando las libertades constitucionales tanto de individuos, como de grupos y clases sociales.

Al confiarse al Estado buscar la distribución más equitativa de la riqueza, la vigilancia de la función social que debe cumplir la propiedad, la regulación del beneficio social en el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación cuidando su conservación, el logro del desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de

vida de la población, la explotación de los recursos y servicios cuyo dominio y prestación se le reserven en forma exclusiva, el impedir la formación de monopolios de los que se derive alguna desventaja con perjuicio para el público en general o para alguna clase social, el intervenir como árbitro en las relaciones laborales, el legislar sobre aspectos económicos, el regular el comercio tanto interior como exterior y el buscar la estabilización de la producción nacional, la Constitución da a la entidad pública la tarea de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, dejando a su cargo el fomento de actividades en beneficio del interés general.

5.1.2 CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL

En el modelo que proponemos, se requiere el crecimiento del consumo, con miras a un aumento del bienestar social, mediante la función redistribuidora del ingreso y prestadora de servicios del Estado Social. A su vez, mediante estas mismas funciones, el Estado aumenta el consumo, concluyendo el ciclo.

Lo que se busca no es explotar a la masa de asalariados, en cuanto masa de consumidores potenciales, por y en el consumo, incitándoles a través de los medios de comunicación a que

consuman más, a fin de que sea absorbida la mayor producción posible, es decir, un consumo inútil o superfluo.

Con el aumento del consumo se pretende incentivar las áreas de la economía que más lo necesitan, tales como las industrias agropecuaria y manufacturera, las cuales se han venido a menos con el auge de las importaciones indiscriminadas. Esta situación además repercutirá en un aumento del empleo productivo, que es precisamente el necesario para reactivar el crecimiento económico del país.

Se trata, pues, de un planteamiento típicamente keynesiano según el cual para acrecer la producción no es necesario disminuir el consumo de las masas trabajadoras, sino, por el contrario, acrecerlo, pues la producción está determinada por la demanda efectiva, y esta, a su vez, por la cuantía de las personas empleadas, por el nivel de los salarios y por la expansión de las prestaciones sociales.

5.1.3 POLITICA DE EMPLEO

El Estado Social de Derecho busca dar especial protección al trabajo lo cual se logra, por una parte, implementando una política de empleo y además sentando el fundamento constitucional para que la legislación pueda orientarse hacia el cumplimiento de este propósito.

El Estado, pues, tiene la obligación de procurar a toda persona un trabajo estable y productivo, en la medida de sus capacidades y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad. Recordemos que según nuestra Constitución, El trabajo es un derecho y una obligación social, que goza de la especial protección del Estado, pues de él depende el sustento de las personas. Sin embargo, este trabajo debe tener la especial característica de ser motor del incremento de la riqueza social, pues el objetivo no se logra si se crean empleos improductivos, como es el caso de la burocracia.

Para mejorar las condiciones de empleo de los colombianos, consideramos que es necesario replantear el actual modelo de desarrollo económico, el cual se sustenta en una apertura radical e indiscriminada del mercado, en el marco de una política abiertamente neoliberal, pues la superación de los abrumadores niveles de pobreza, que cada vez involucran a mayores grupos de la población, sólo es posible si se alcanzan índices de crecimiento económico superiores a una tasa del 5

por ciento anual y si al mismo tiempo crece el empleo productivo, estable y bien remunerado.

Si miramos indicadores claves que señalan este crecimiento, tales como empleo, crecimiento económico de los sectores productivos y exportaciones, encontramos un panorama preocupante: casi la mitad de los sectores manufactureros, que son precisamente los que permiten el empleo productivo y con seguridad social, presentaron crecimientos negativos del empleo a lo largo de estos últimos cuatro años, y en conjunto, en el último año, el sector presentó un crecimiento negativo del empleo de 2.4 por ciento.

Se requiere, pues, un cambio en las estrategias de desarrollo, las cuales suponen hacer uso de la democracia participativa, apelando a la ciudadanía. Los planes y los modelos de desarrollo no pueden hacerse en el país como se han venido haciendo hasta ahora, de espaldas al país y de cara a las presiones de los organismos financieros internacionales.

Deben crearse frentes de trabajo, no sólo en los entes burocráticos, sino en empresas productoras de manufacturas, tal vez implementando políticas de tipo tributario que hagan atractiva la idea de invertir en industrias rentables, competitivas y con niveles de ingreso para los trabajadores por encima de lo necesario para la simple reproducción de la fuerza de trabajo.

Consideramos que un país en donde su población tiene empleo, avanza hacia el progreso; por esta razón si no se crean más y mejores oportunidades de trabajo productivo y remunerativo, no nos será posible crecer con rapidez ni buscar una redistribución del ingreso para lograr una sociedad más justa y solidaria y tampoco será posible consolidar la paz ni la convivencia pacífica.

5.1.4 CRECIMIENTO ECONOMICO

El crecimiento económico implica que el país en su conjunto tenga cada año más y mejores cosas. Eso, por sí solo, es algo deseable y es lo que busca todo Gobierno. Pero un crecimiento con peor distribución del ingreso es lo que generalmente ocasiona desajustes y tensiones sociales, los cuales terminan frenando el desarrollo.

Colombia, que es un país que se ha caracterizado en los últimos años por sus altos niveles de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, por su cierta fragilidad en el sistema financiero, debido sobre todo a los períodos recesivos como el de mediados de la década de los ochentas, tiene que establecer como política central en materia económica la creación de condiciones favorables para el crecimiento sostenido del país. Las nuevas políticas deben tener un pronto impacto positivo,

con el fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortaleciendo además la democracia participativa.

En los países latinoamericanos se ha detectado que sus problemas económicos y su misma condición de subdesarrollo se debe a factores de origen histórico y de índole endógena y estructural; pero ello se refleja aún más cuando, en materia económica, se concentran en un único patrón de inserción externa que sólo lleva hacia el empobrecimiento, cuando se tiene un patrón productivo que se encuentra desarticulado e incapaz de absorber el aumento de la fuerza de trabajo, y cuando la distribución del ingreso es marcadamente concentrada y excluyente.

La inversión pública no debe sustituir en ningún caso a la inversión privada sino desarrollarse en aquellos sectores donde la presencia del Estado sea absolutamente necesaria. Se ha descubierto que la falla de algunos mercados estriba en la ausencia de mecanismos que permitan a los gentes captar a tiempo los costos y los beneficios de la inversión en educación, tecnología y medio ambiente.

Estos campos de inversión, que corresponden a los así denominados bienes públicos, juegan en el proceso de

crecimiento un papel más importante que el que tradicionalmente les ha sido asignado. La nueva teoría del crecimiento, al decir de los autores del plan, muestra cómo el desarrollo del capital humano contribuye significativamente a mejorar la equidad en la distribución del ingreso. Se enfatiza, por eso, el concepto de la acción social del Estado hacia aquellos grupos que requieren mayor consideración.

Este enfoque liga, además, crecimiento económico y desarrollo social. No se trata de adelantar programas sociales compensatorios desligados del comportamiento global de la economía como fue muy común en las décadas del 50 y 60. Se trata de enfrentar los problemas de la marginalidad y la pobreza desde la perspectiva de un mayor ingreso per cápita, empleo, consumo y educación para la población de menores recursos.

La moderna teoría del crecimiento propone, en síntesis, que el Estado no sustituya, sino contribuya a desarrollar el mercado; utilizar instrumentos tales como controles y racionamientos; una acción selectiva del Estado, centrándose en los bienes públicos, dirigida hacia los sectores más débiles y haciendo énfasis en las bondades de los usos alternativos de los recursos públicos y en la necesidad de una consistencia macroeconómica para lograrlos.

La estrategia de crecimiento keynesiano consistió fundamentalmente en asegurar la demanda y la integración del mercado interno, pero descuidó la eficiencia productiva; es así que esa seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actividad empresarial rentista. Tampoco el liberalismo, madre del individualismo y el utilitarismo, nos puede dar la clave para un crecimiento económico sostenido, que se sustente en el beneficio social.

El estructuralismo, que es la teoría que interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según sus contextos históricos, de carácter socioeconómico e institucional, puede ser la fórmula, dado que recoge aspectos trascendentales del intervencionismo y del liberalismo sin quedarse en su aplicación pura.

Para crecer no basta con la liberalización que favorezca los precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática y en condiciones de una distribución del ingreso extremadamente desigual; es así que el mercado se debe complementar significativamente con una acción estatal activa y dinámica.

Lo que se necesita es un gran esfuerzo conjunto para que haya una combinación y utilización eficiente de los recursos

productivos, una incorporación deliberada del progreso técnico, un esfuerzo innovador y creatividad, además de capacidad organizativa, articulación y disciplina social, frugalidad en el consumo y adquisición de capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial.

El mejoramiento de la productividad depende de que se conjuguen en el país una serie de factores que, tomados en su conjunto, conforme un clima fértil para que florezcan la empresa privada, el espíritu innovador, la creatividad, el ahorro, la inversión y el trabajo.

La productividad del trabajo puede ser incrementada por una mejor asignación de recursos. Si estos se mueven desde aquellas industrias en las cuales la productividad es baja hacia aquellas donde es alta, entonces el promedio de la productividad y el estándar de vida deben crecer. La realización de tal desplazamiento será la mejor si la economía es abierta, pues ningún país tiene concentradas todas las industrias más competitivas.

La productividad es el elemento clave para alcanzar el mejoramiento sostenido y permanente del nivel de vida; además es indispensable para configurar una posición competitiva en mercados internacionales que evolucionan en forma permanente

hacia mejores niveles de satisfacción. La acción estatal debe estar dirigida a apoyar tanto la producción y la productividad, como los ingresos y los servicios sociales, para minimizar el impacto de los problemas de orden externo sobre los grupos más pobres y vulnerables, y facilitar la erradicación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y la riqueza.

5.1.5 SECTOR FINANCIERO

El sector financiero colombiano ha pasado por profundas crisis que desde 1.982 lo tuvieron desestabilizado, pues ha tenido una cartera de dudoso recaudo que ha superado el capital y las reservas de todo el sistema en conjunto, además posee muchos activos que son improductivos. Por ello, pensar en ceder las entidades que han sido nacionalizadas o intervenidas sin haber terminado la tarea de saneamiento, es política definitivamente inconveniente.

Se debe tener presente que la corriente de inversiones externas se está orientando hacia Europa y Asia, dejando a un lado a América Latina, por lo que los recursos extranjeros no

serán fáciles de capitalizar, entre otras razones por la situación política y social del país.

En los últimos años tuvo lugar un intenso proceso de reformas en el sector financiero que redujo los riesgos de que se presenten perturbaciones sistémicas, removi6 trabas tradicionales para su desarrollo y puso en acción vigorosas fuerzas de largo plazo.

Las reformas que en los últimos años se han implementado en el sistema financiero colombiano han aumentado la competencia en el sistema, implicando para el usuario mejores servicios y mayor acceso al crédito. Sin embargo, el sistema de intermediación que se mantiene sigue siendo muy alto, lo que implica un encarecimiento en las actividades por los costos de administración y operación. Se encuentran aún partes de mercado demasiado protegidas por la legislación, lo que a la larga limita las competencias cruzadas e inhibe la libertad de salida, lo que hace pensar, como posible solución, en una reforma a nivel legal.

5.1.6 FINANZAS PUBLICAS

En Colombia el impuesto de patrimonio, concebido históricamente como una sobretasa destinada a diferenciar las

rentas según su origen y que gravaron con más énfasis los ingresos que provenían del capital, dejó de regir desde 1.991. Este impuesto de patrimonio se aplicaba como una sobretasa diferencial, entre la tributación de ingresos producidos exclusivamente por la actividad personal y aquellos provenientes de la explotación de bienes.

Eliminado el impuesto de patrimonio, las rentas de trabajo quedan sometidas al mismo impuesto que pagan las rentas de capital y en ciertos casos hasta un impuesto superior. Ahora las rentas provenientes de intereses se les reconoce doblemente el efecto inflacionario, con una ventaja apreciable sobre las rentas de trabajo y de explotación de otros bienes.

Es importante recordar que se están violando principios de tributación que buscan conservar la equidad, cuando no se tienen en cuenta el volumen y la importancia de las actividades del país que se mueven a través de sociedades, dado que la tarifa proporcional única que se aplica es la de un 30 por ciento y no con una tarifa progresiva como debería ser.

Adicionalmente, el sistema tributario debe consultar el grado de sacrificio de los contribuyentes, y no simplemente el hecho que una persona pague más impuestos que otra, en la misma proporción en que tiene más ingresos o posee más bienes.

Se requiere que se vuelva al impuesto directo la importancia que realmente tiene dentro de la economía y el régimen tributario, dado que éste tiene sus bondades como instrumento de redistribución equitativa del ingreso, elemento que consideramos indispensable dentro de un Estado Social de Derecho.

En cuanto a las sociedades, se presenta el problema de determinar el método para gravar los ingresos generados por utilidades de las mismas y los ingresos de otras fuentes. Es decir, se plantea si es más conveniente la doble tributación o un sistema de integración total, es decir se olvida a la sociedad como sujeto tributario y todas sus utilidades se gravan en cabeza de los socios.

Sin embargo, el sistema aplicado en Colombia^[138] resulta ser un tipo de integración parcial, donde se elimina la doble tributación, gravando a la sociedad y desgravando al socio por las utilidades recibidas, sistema que consideramos poco equitativo y que además dejó sin regular el tema de las utilidades no distribuidas.

5.1.7 SECTOR EXTERNO

^[138] Ley 75 de 1986.

Colombia en los últimos años, al igual que la mayoría de los países de América Latina, ha venido asistiendo a cambios importantes en su estructura económica. Las reformas introducidas y la implantación de un nuevo modelo de desarrollo, permiten destacar con mayor énfasis al sector externo colombiano en los últimos cuatro años. Es de destacar la importancia que tiene para América latina la búsqueda de mecanismos de integración que le permitan a la región fortalecer la posición global del continente americano frente a los Bloques Económicos que se han formado en Asia, donde el líder es Japón, en Europa, bajo el mando alemán, y norteamérica.

5.1.7.1 SITUACION ACTUAL DEL SECTOR EXTERNO

En la actualidad se presentan modificaciones en materia comercial con los desmontes de los controles cuantitativos a las importaciones, disminución de sus niveles arancelarios, al igual que la mayor influencia de capitales y el tránsito por tres (3) regímenes cambiarios distintos generando un proceso de apreciación de tipo de cambio real que de alguna manera condicionó el crecimiento económico y afectó los objetivos de la política de estabilización.

En lo que refiere al control inflacionario, durante este período, y analizando las cifras obtenidas en el frente

externo de la economía, se constata un crecimiento superior en el ritmo de importaciones de bienes (47%) con respecto al crecimiento promedio de las exportaciones (32%), lo que a las claras da una muestra del efecto que tuvieron las políticas comercial y cambiaria en el sector en el último cuatrienio.

El reflejo de todo lo anterior caracteriza al sector externo en gran evolución a raíz de la implementación del modelo aperturista, en vista del comportamiento asumido por las tasas de cambio real, el nivel de reserva y la dinámica que enfrentaron los sectores productores de bienes domésticos y bienes comercializables.

El comportamiento de la economía mundial y fundamentalmente de los países desarrollados afecta a la economía colombiana en forma significativa y al manejo de su política económica. En los últimos años los países desarrollados han padecido una recesión, es decir, una falta de sincronización en esta fase, teniendo como consecuencia que el mayor logro de su política económica lo obtuvo en el campo de la inflación, la política monetaria restrictiva y de austeridad fiscal implicaron en muchos casos sacrificios en el crecimiento y agravación en el desempleo, al igual que la reestructuración industrial y un cambio técnico. La esperada recuperación paulatina de estas economías ocasionó el abrir mejores perspectivas para el comercio mundial y por ende a la apertura colombiana.

La principal estrategia durante la economía de Gaviria en el frente económico, fue continuar con el proceso de apertura presentándose una mayor internacionalización de la economía y en lo particular en la apertura comercial, implicando reducción arancelaria. En la época actual, lo anterior se refleja en una importante disminución en la protección efectiva, lo que no fue tan notorio como la baja arancelaria, ya que se redujeron más que proporcionalmente los aranceles de las materias primas y de los bienes de capital, que los bienes de consumo. Esta política condujo a un incremento muy acelerado de la inversión privada y de la productividad en los últimos años.

5.1.7.2 EL MANEJO DE LA POLITICA ECONOMICA EN EL SECTOR EXTERNO

La estrategia de estabilización estuvo orientada a compensar los efectos monetarios de la acumulación de reservas y a neutralizar el ritmo de crecimiento de los precios que se habían disparado a una tasa de 32.4%. En cuanto se refiere a la política monetaria, se destacan dos características sucesivas importantes: una, sobre la base del control monetario como mecanismo de la estrategia anti-inflacionaria, y la otra sobre la base de las tasas de interés como política para disminuir el diferencial de rentabilidades y frenar la entrada masiva de divisas.

En conclusión, las medidas tomadas en favor de las tasas de interés tuvieron objetivos muy claros: atenuar la revaluación a través del control a la entrada de capitales y servir como punto de partida para disminuir el margen de intermediación financiera y propiciar la reactivación de la inversión productiva con miras a expandir la oferta de bienes y servicios.

5.1.7.3 LA BUSQUEDA DE LA DISCIPLINA FISCAL

Sin lugar a dudas uno de los requisitos centrales de la política económica durante los últimos años lo ha constituido el control del déficit fiscal. El ajuste de las finanzas públicas se hizo necesario para alcanzar el equilibrio macroeconómico a raíz de las dificultades cambiarias y monetarias por las cuales ha atravesado la economía nacional.

El interés de las autoridades económicas en este aspecto debe centrarse en lograr un superávit fiscal o, en su defecto, un déficit muy reducido y buscando contrarrestar el auge de las reservas internacionales, disminuir las presiones sobre la revaluación del tipo de cambio, propiciar las caídas en las tasas de interés internas y el control de precios.

La política fiscal influye en la política de estabilización a fin de mantener una tasa de cambio real estable, evitando

caídas abruptas en el tipo de cambio nominal, aunque puede darse un conflicto de política económica entre la tasa de cambio y el déficit fiscal, pues el financiamiento de un déficit fiscal se traduce necesariamente en un incremento de reservas internacionales, ya sea directamente a través del crédito interno o indirectamente a través de la presión que ejercería sobre las tasas de interés internas y conduciendo, por tanto, a entradas adicionales de capital.

5.1.7.4 APERTURA ECONOMICA

La apertura de la economía colombiana es una realidad inobjetable. Durante los últimos tres años hemos presenciado el tránsito del modelo económico anterior, caracterizado por un fuerte proteccionismo, al que hoy tenemos, centrado en el concepto de la internacionalización. Los cambios en la estructura económica colombiana son, sin lugar a dudas, el elemento caracterizador legado de la anterior administración. La apertura fue el eje del gobierno Gaviria.

El proceso de apertura tiene que superar dos grandes escollos. El primero de ellos es de carácter externo, pues durante los últimos años se han incrementado las barreras proteccionistas en los principales mercados mundiales. A medida que la crisis económica genera estragos en los países avanzados, resurgen las medidas encaminadas a obstruir el

libre comercio. Podríamos entonces encontrarnos ante la situación paradójica de haber abierto nuestra economía en el momento en el cual otros nos cierran el acceso.

El segundo obstáculo está relacionado con la futura bonanza energética. Cusiana puede contagiarnos de la enfermedad holandesa. Los recursos del petróleo podrían presionar las variables macroeconómicas, revaluando la tasa de cambio, alimentando la inflación y fomentando el déficit fiscal. De presentarse un escenario de esta naturaleza, la apertura se vería comprometida en el mediano plazo. Volveríamos a una situación de mono-exportadores, sólo que en esta ocasión sería de productos energéticos.

El balance de la apertura muestra contrastes. Hay éxitos innegables sobre los cuales reposa el futuro del proceso y que constituyen activos para la economía colombiana. Pero también existen pasivos como la reforma aduanera, la modernización del Estado y la redefinición de la política de promoción de exportaciones. Los primeros años han sido definitivos. Falta aún tiempo para poder tener capacidad de analizar la totalidad de las facetas de la internacionalización. Entramos en una fase crítica en la cual o se consolida nuestra vocación exportadora o tendremos que afrontar un doloroso proceso de ajuste.

Desarrollarse dentro del contexto de una economía internacional crecientemente asimétrica requiere probablemente, como parecen ilustrarlo la historia y la teoría, de una política comercial más activa que propicie una recomposición sectorial y tecnológica del aparato productivo.

No basta, pues, con invertir; es necesario que las inversiones se inscriban dentro de una estrategia pertinente de especialización internacional. En esta perspectiva, la apertura de la economía a las importaciones, debería ser una estrategia subordinada y puesta en función del éxito exportador.

5.1.7.5 BLOQUES ECONOMICOS

Los procesos de integración buscan la formación de un mercado de libre comercio y la formación de aranceles frente a terceros, dándose como resultado de estos procesos de integración, la especialización de las naciones en la producción de aquellas mercancías en las cuales es más competitiva, siendo ésta considerada como una necesidad estratégica, que busca con estos grandes bloques el bienestar de los pueblos.

A nivel de latinoamérica se ha procurado la integración en un gran bloque económico, caso registrado como el Pacto Andino, el cual no gozó de la aceptación por parte de algunos países quedando a un lado el sueño de Bolívar y lográndose únicamente un acercamiento entre Colombia y Venezuela con el asocio de México por el llamado Grupo de los Tres.

Actualmente se está observando la necesidad de la consolidación de este proceso, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos se está presentando la apertura económica de sus mercados, siendo claro que se deben dar procesos de integración e intercambio comercial a nivel de latinoamérica, dando lugar a la ampliación de los mercados.

Pero estos procesos se deben realizar en forma gradual, ya que podrían conllevar consecuencias funestas, tales como el desempleo, caída del crecimiento, endeudamiento, etc., es decir, retardo del desarrollo económico y social, pues si se da la apertura en forma ilimitada, se perdería el espacio en el mercado nacional por parte de los sectores de la industria más desprotegidos y quizás estos no compensarían esta pérdida con el lugar que entrarían a ocupar en el mercado de otros países, ocasionándose la imposición del más fuerte sobre el más débil o, en otros términos, del desarrollado sobre el subdesarrollado.

5.1.7.5.1 Integración Económica

La integración económica es el proceso por el cual dos o más países unen sus mercados, para conformar uno de mayor dimensión, que permita un buen desarrollo económico. Podríamos plantear que los tipos de integración económica más frecuentemente utilizados son:

5.1.7.5.1.1 Preferencia aduanera

Se determinan unas ventajas arancelarias entre un determinado grupo de países, las mismas que no se aplican a otros.

5.1.7.5.1.2 Area de libre comercio

Se eliminan todo tipo de aranceles y cuotas entre dos o más países.

5.1.7.5.1.3 Unión aduanera

Aunque se determina un área de libre comercio, existe un arancel externo común.

5.1.7.5.1.4 Mercado común

Se constituye por ser la unión aduanera con libre movilización de factores.

5.1.7.5.1.5 Unión económica

Es un mercado común con una unificación de las políticas económicas.

5.1.7.5.2 Tratados ó Acuerdos

Para que una economía nacional pueda integrarse a la economía mundial compitiendo exitosamente, además de tener un avanzado desarrollo tecnológico, se debe estructurar constitucionalmente el marco de condiciones normativas que den orden funcional a la economía de mercado, para lo que se exige garantías a la propiedad privada, a la libertad contractual y que se dé una efectiva protección judicial a los derechos subjetivos.

A lo anterior, se une el hecho de que se debe tener en cuenta que la negociación no puede poner en riesgo nuestra industria y el bienestar de la población. Miremos ahora los tratados o acuerdos más importantes que en materia comercial ha celebrado, o pretende celebrar, nuestro país y que de alguna manera pretende beneficiarnos.

5.1.7.5.2.1 Andean Trade Preference Act (ATPA)

Es la llamada Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, concedida por los Estados Unidos a Colombia, entre otros países, "premiando" su lucha antidrogas. Esta Ley concede ciertas preferencias a una serie de productos en un plazo de diez años, expirando el 4 de Diciembre del año 2001.

Según el economista Mauricio Correa^[139],

"La iniciativa debe interpretarse como una respuesta política estadounidense a una necesidad económica y estratégica para enfrentar las profundas transformaciones del entorno internacional, la tendencia a la conformación de nuevos bloques regionales como la Unión Europea, la distensión ideológica y la desactualización de la guerra fría".

Esta Ley norteamericana es parte de un programa de lucha contra las drogas y excluye los siguientes productos: ron; tafia; relojes y piezas de relojería; calzado, con excepción de artículos desechables y partes para los mismos; algunos guantes de piel, de caucho y de plástico; equipajes, carteras y otros productos de cuero sin curar, así como ciertas prendas

^[139] CORREA, Mauricio. El ATPA, filantropía o estrategia económica? En: El Colombiano, Medellín, 27 de Febrero de 1994. p.6D.

de cuero; la mayoría de los textiles; atún enlatado y el petróleo junto con sus derivados.

La iniciativa norteamericana responde a la difícil situación de su economía que confrontada con desequilibrios de orden macroeconómico, le crean la necesidad de encontrar nuevos espacios para la ampliación y dinamización de su comercio; lo anterior, unido a la pérdida de su liderazgo internacional y los riesgos que corre con una economía europea fortalecida en medio de la desactivación de la guerra fría.

Lo que quiere Estados Unidos es fortalecer su liderazgo ahora que el orden económico internacional se está reconfigurando; por ello esta iniciativa podría convertirse en un esquema favorable al aumento de inversiones, de producción y de intercambios en el interior de la región. El enfoque es hacia la promoción del comercio y de la inversión directa, y no de asistencia financiera por parte del país del norte.

Podría decirse que esta Ley tiene, entre otros, los siguientes componentes: la cooperación comercial para la celebración de acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y otros países de la región y el estímulo de la inversión nacional y extranjera mediante el otorgamiento de financiación a programas y proyectos que promuevan reformas de política en

materia de inversión, a través de un fondo de inversión administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

5.1.7.5.2.2 El Tratado de Libre Comercio con Chile

Desde la década del 70 Chile emprendió su proceso de apertura. Por ello ha suscrito procesos integracionistas en forma bilateral con Colombia, México y Venezuela. Con nuestro país el pacto entró a regir desde el 1o. de Enero de 1994.

5.1.7.5.2.3 El Grupo Andino

Conformado por Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú. Se integró desde 1969 con el fin de crear una zona de proteccionismo, pero con la apertura económica de 1990 se cambia el enfoque hacia la liberalización de los mercados. El proceso de integración es del tipo de Area de Libre Comercio y la Unión Aduanera, que es su objetivo. Se busca una acción conjunta como bloque subregional que logre la inserción internacional competitiva y menos asimétrica.

Un primer elemento ha sido acelerar el diseño de medidas que conduzcan a la conformación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera subregional. Inicialmente se fijó como fecha límite para la configuración del área de libre comercio el 31 de Diciembre de 1991.

Ya no se trata de crear un mercado andino libre para el intercambio intrasubregional, protegiéndolo y aislándolo de la competencia externa, sino que, por el contrario, se trata de consolidar un espacio económico amplio, eficiente, competitivo y capaz de insertarse hacia afuera con la economía internacional.

Los gobiernos miembros del pacto deben promover e incentivar la libre circulación de capitales, personas y servicios subregionales. Esta debe ser una de las prioridades de nuestro Gobierno, en la búsqueda de una mejoría en nuestra economía y por tanto del bienestar general.

5.1.7.5.2.4 El Grupo de los Tres (G-3)

Lo integran Colombia, México y Venezuela y busca la formación de un Area de Libre Comercio. Surgió de la iniciativa de los mandatarios de dichos países, pero es Colombia quien ha liderado en intenciones para dar materialización al proyecto.

La idea es desgravar de manera gradual, en un período de 10 años, todo el universo arancelario. Claro que una lista de productos debe desgravarse en su totalidad a partir de la entrada en vigencia del acuerdo y otra parte de los mencionados productos se desgrava de manera inmediata para el ingreso a Colombia.

Sin embargo, Colombia logra mantener intactos mecanismos económicos como el Plan Vallejo, lo que le permite compensar de alguna manera las ventajas de México en la compra de materias primas e insumos en virtud del Tratado de Libre Comercio para la América del Norte. Además, la posición estratégica de México, Colombia y Venezuela, es fundamental para buscar una integración con los mercados de Centro América y del Caribe.

5.1.7.5.2.5 El Acuerdo de América del Norte para el Libre Comercio (NAFTA)

Con este Tratado, suscrito a finales de 1993 por Canadá, Estados Unidos y México, se busca la consolidación de un Area de Comercio, lo cual de por sí representa un paso importante para la integración económica del hemisferio; Colombia tiene la aspiración de adherirse.

El Señor Henry Kissinger, en su columna de Los Angeles Times Syndicate, publicada el 8 de Agosto de 1993, planteaba que: *"Representará el paso más creativo hacia un nuevo orden mundial dado por grupo alguno de países desde el fin de la guerra fría, y será el primer paso hacia una visión todavía más grande de una zona de libre comercio para todo el hemisferio occidental"*.

Con el acuerdo se reúne un territorio aproximado a los 21'600.000 kilómetros y una población cercana a 362'000.000 de personas, con 6 billones de dólares de ingreso anual, con un producto combinado de 5.9 trillones de dólares y con un volumen comercial de 225 billones de dólares, que lo convierten en el mercado más grande y codiciado del planeta.

Si las economías de los países más avanzados del área latinoamericana ya están preparadas y son admitidas, pueden disfrutar el estar en el mercado más vigoroso del mundo. Si, por el contrario, no se logra la admisión, quedarán virtualmente relegadas al limbo del ostracismo de esta poderosa órbita de comercio.

El T.L.C. o NAFTA, entró en vigencia el 10. de Enero de 1.994 y tiene estipulado que las barreras comerciales entre los miembros del acuerdo deben caer en un plazo máximo de 15 años. Colombia aspira a ser admitida y para ello tiene las

credenciales: Una apertura de mercado, una legislación para la inversión extranjera, una estabilidad y una seriedad destacable en el manejo de su política económica. Sin embargo, sería prudente esperar y ver cómo le va a México en su política interna con la intromisión yanqui.

5.1.8 ECONOMIA DE MERCADO

Tomando como punto de partida la forma de la economía, mucho se ha discutido si los partidarios de las ideas socialistas tienen que ponerse forzosamente a favor de la economía planificada, en tanto que los defensores de la economía de mercado deben, irremisiblemente, ser representantes de un sistema capitalista.

Sin embargo encontramos que algunos Estados socialistas han entendido que las doctrinas socialistas no exigen que necesariamente la forma de la economía sea planificada, pues el socialismo liberal ha hecho de la economía libre de mercado y de la libertad humana una profesión de fe y ve en la institución de los monopolios, tanto legítimos como ilegítimos, la influencia nociva de la organización capitalista.

Por su parte, el capitalismo, que en un principio se mostró radical en sus bases económicas, se ha ido apartando de las reglas de la economía de mercado y adoptó, de manera

progresiva, los rasgos propios de la economía planificada, permitiendo que se establecieran formas colectivas que sustituyeran la acción económica individual, uno de sus principales dogmas.

Desde el punto de vista de política económica debe quedar claro que lo importante es lograr una humanización del ambiente en todos los sectores de la vida, y en especial dentro del acontecer económico. La pregunta sigue siendo entonces cuál es la forma económica que se ajusta al establecimiento de un modelo económico para un Estado Social de Derecho, a lo cual se tratará de dar respuesta en las siguientes páginas, luego de analizar a espacio los conceptos hasta ahora enunciados.

5.1.8.1 ECONOMIA LIBRE O DE MERCADO

La llamada economía libre o simplemente economía de mercado, es un sistema económico en el que las fuerzas de la oferta y la demanda guían el proceso económico sin ser interferidas por regulaciones gubernamentales u otras intervenciones. Por regla general están basadas en la propiedad privada del capital y, por tanto, las decisiones acerca del empleo del capital y la inversión son en su mayor parte decisiones privadas. Por este motivo se le identifica con las economías capitalistas.

Este tipo de economía se apoya sobre los principios de la soberanía del consumidor, el principio del beneficio y el principio de la escasez. Son los consumidores quienes determinan los bienes que la economía debe producir, pagando por ellos los precios más elevados.

En una economía de mercado las necesidades no son satisfechas por el altruismo de los productores, sino, como dijera Adan Smith, por su propio egoísmo e interés. Es también de Smith el planteamiento según el cual en el mercado existe una *mano invisible* que guía a cada oferente a satisfacer las necesidades de la colectividad a partir de su propia conveniencia.

En este tipo de economía la distribución del producto entre los componentes de la sociedad se realiza en función del derecho de propiedad privada de los medios de producción vigente en las mismas y en función del principio de escasez. Como se dijo, los precios son la variable fundamental sobre la que se toman las decisiones en las economías de mercado, pues transmiten información sobre las necesidades mayores, orientan las técnicas de producción a utilizar y encauzan los factores de la producción hacia los sectores más rentables, al tiempo que señalan cómo el producto se distribuirá entre los propietarios de los recursos productivos.

En la actualidad es difícil encontrar en la práctica un modelo de economía de mercado puro, en el que los mercados asignen libremente los bienes y servicios y los factores de producción sin alguna restricción del Estado. En efecto, aún en los Estados Unidos, paradigma del capitalismo, gran parte del sector público opera en forma dirigida, aunque es cierto que un gran porcentaje de la asignación de recursos para el consumo y la producción se realiza a través del mercado, y los bienes producidos son, en su mayoría, vendidos a quienes pagan por ellos, al tiempo que la mayor parte de las rentas son determinadas por el mercado.

5.1.8.2 ECONOMIA PLANIFICADA

En las llamadas Economías Planificadas ó Economías de Planificación Central, es la autoridad económica u oficina de planificación la que toma las decisiones, prescindiendo en la práctica del libre funcionamiento del mercado, razón por la cual se suele relacionar con las economías del llamado bloque socialista.

Podemos plantear que en la actualidad no existen las condiciones previas necesarias para la implantación de un modelo de economía planificada, pues las interferencias de este tipo de modelo siempre han conducido a graves perturbaciones en la economía de los países donde se trata de

implementar. Aún en los países que han sido considerados como paradigmas de la economía planificada algunos bienes de consumo se asignan a través del mercado y no solamente por el llamado sistema de las colas.

Una ordenación económica del tipo colectivo-totalitaria (de economía planificada) en último término sólo sirve para el endiosamiento y el aumento de poder del Estado, tal vez consiguiendo buenos resultados dentro de los límites fácilmente regulables de la industria de las materias primas, pero siempre resulta incapaz para servir al hombre, objetivo que ha sido considerado como la misión primaria de cualquier economía.

5.1.8.3 ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Cuando la intervención del sector público en la economía es importante, subsistiendo el mercado como principal asignador de recursos y la propiedad privada de los medios de producción, se habla de la llamada Economía Social de Mercado ó Economía Mixta, por cuanto implica de alguna manera una combinación de las formas económicas ya analizadas, las cuales no son aplicadas en ningún Estado en forma absoluta.

Puede decirse entonces que una Economía Social de Mercado es una Economía de Mercado, en la que el Estado interviene para corregir las deficiencias de aquel, sobre todo en aquellos

casos en que los mecanismos del mercado por sí solos plantean situaciones en conflicto con los intereses sociales colectivos.

En el desarrollo de la Economía Social de Mercado los problemas político-sociales pasan a ocupar el mismo rango de los económicos. En efecto, una política social que, a partir de una simple ideología pretenda estructurar la situación, debe basarse en las condiciones reales de nuestro ambiente económico. El modelo político y social que debe desarrollarse necesita, además de una aplicación lógica de las medidas aisladas, una visión de conjunto de los objetivos sociales.

En las condiciones actuales existe la necesidad de que el Estado, dirigiendo y regulando la economía, propugne fines y asiente los fundamentos directivos económico-políticos, sin anular a la economía de sus impulsos de libre desarrollo. Debemos reconocer que la economía no se enfrenta de forma enemistosa con el progreso social, sino que en él encuentra la medida de su valor, por lo que un Estado Social de Derecho debe propugnar por la expedición de medidas que conduzcan a una más justa distribución del producto social o, lo que es lo mismo, de la renta pública.

La Economía Social de Mercado implica una política económica integral, pues su concepción busca armonizar los métodos de la

política económica práctica con los ideales objetivos de la seguridad social, dentro de la libertad económica. Su idoneidad se confirma también porque en muchos de sus principios, aún en lo que concierne a la forma interna de la empresa, el objetivo de la producción está de acuerdo con la norma político-social.

5.2 ASPECTOS POLITICOS

La democracia no hay que entenderla simplemente como la participación electoral de los ciudadanos, sino como la posibilidad generalizada que tiene el pueblo para influir eficazmente en las decisiones que lo afectan y se materializa en nuestra Constitución Política en principios como la soberanía popular, la definición del Estado como democrático, la consagración de los principios de participación y pluralismo.

Se habla entonces de lo que sería una democracia cotidiana y no solamente electoral, pues se debe entender que la democracia no es sólo un sistema para escoger a los gobernantes, sino, sobre todo, un método para manejar los asuntos públicos y los intereses comunes de los grupos sociales.

Según Alfredo Manrique Reyes^[140],

"La democracia no subsiste donde impera el criterio de los movimientos que generalmente son expresiones coyunturales, cohesionada por manifestaciones emocionales o actitudes de solidaridad, frente a fenómenos circunstanciales, pero sin un planteamiento doctrinario, ni unos principios aglutinadores que garanticen su permanencia cuando se supere la razón de su establecimiento o conformación. Un sistema dirigido por organizaciones de este tipo necesariamente cae en el desamparo, la desintegración y la demagogia".

5.2.1 PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos, que por regla general han nacido y se han desarrollado al margen de las disposiciones legales, son consustanciales al sistema democrático pues por su intermedio resulta viable la expresión popular. Sin su existencia no es posible imprimir a la dirección del Estado el carácter cívico y participativo que diferencia a una democracia de un régimen despótico.

Pero se requiere que los partidos políticos superen la incapacidad que han tenido para constituirse en verdaderos

[140] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.81.

canales de representación, lo cual ha significado la pérdida de credibilidad en ellos, generando los altos índices de abstencionismo que hoy conocemos.

Los partidos deben cumplir con la importante misión de institucionalizar los conflictos y los inconformismos latentes en la sociedad, a fin de servir como instrumento en la búsqueda de la paz, pues sería el canal más apropiado para dirimirlos. Se les encomienda también la tarea de la educación política del pueblo, la formación cívica o ciudadana, la construcción de los fundamentos para la edificación del Estado Nacional que permita superar los regionalismos desintegradores y la actividad mediadora entre los ciudadanos y el Gobierno, que haga de los partidos verdaderos canales de comunicación e instrumentos de democracia real.

5.2.2 DEMOCRACIA INTRAPARTIDISTA

Para que se pueda hablar de una democracia plena es requisito además que al interior de los movimientos y partidos políticos haya una concientización de lo importante que puede ser la opinión de los distintos miembros que la conforman, en el sentido de tener la oportunidad de incidir positivamente en la toma de las decisiones más trascendentales.

Lo que se ha dado en llamar *democracia intrapartidista*, consiste entonces en tomar en cuenta la opinión y el sentir de los miembros rascos del partido, es decir, de quienes conforman su base, para efectos de tomar decisiones tales como la elaboración de listas de candidatos en cuanto conformación y orden, situación que ha estado en manos del caudillo o del cacique que dentro del movimiento tradicionalmente mueve fichas a su antojo sin más motivación que el amiguismo o el dinero.

Como señala Alvaro Tirado Mejía^[141],

"En Colombia existe un gran anacronismo en los partidos políticos. Los tradicionales: Liberal, Conservador y Comunista, que fueron funcionales para sus propósitos, están sobrepasados por las nuevas circunstancias y requieren una modernización, so pena de desaparecer o de volverse insignificantes. En cuanto a los movimientos que han aparecido en escena con relativo éxito electoral, pesa sobre ellos el interrogante de si lograrán mantenerse o si van a desaparecer prontamente, como ha acontecido recurrentemente en Colombia. Como en los partidos no existen organizaciones intermedias, como las de jóvenes, de mujeres, ecológicas, sindicales, etc., y como además no existe la identificación ideológica y programática, las

^[141] TIRADO MEJIA, Alvaro. Partidos en crisis. En: *Magazín Dominical, El Tiempo*. Febrero 3 de 1.991. p.7-8.

directivas del partido se confunden con los parlamentarios",

lo que impide a los partidos cumplir su función de ser la vía de ascenso de la sociedad o del pueblo hacia el Estado. Esto sólo es posible si la dirección de los partidos permanece vinculada a sus bases sociales.

5.2.3 MOVIMIENTOS CIVICOS

El país necesita una transformación social radical, que exige una reducción sustancial del arrogante verticalismo tanto de altos dirigentes del Estado como de las organizaciones de izquierda que aspiran a constituirse en vanguardias revolucionarias; hay que acabar con el fanatismo de las guerrillas, que no permiten auténticos procesos participativos, así como también con las mal llamadas "vanguardias" sectarias y con los mesianismos de empleados oficiales.

Podríamos plantear que el caudillismo demagógico está revaluado, dado que los procesos participativos poco a poco sobrepasarán a los partidos políticos establecidos y se constituirán en contrapoderes populares decisorios y fiscalizadores del Estado, en la búsqueda del bien común.

Ya el pueblo está conociendo más sobre sus problemas y sus posibilidades de acción y por ello se organiza en todo tipo de comités y con cierta independencia de las viejas maquinarias partidistas; ahora hay que acabar con la tradicional democracia representativa, para que logre fuerza la participación directa de la comunidad en las decisiones que le afecten. Hay que seguir fomentando una apertura democrática, participativa y civilista que nos permita acabar con la mentalidad del Estado centralista y con la concepción errada de funcionarios corruptos.

5.2.4 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

En la actualidad, sectores cada vez más numerosos de la población perciben el carácter formal de las instituciones democráticas vigentes, en las que su capacidad de acción es más ideal que real. No es pues cierto que la ciudadanía carezca absolutamente de voluntad participativa, sino que los sistemas políticos no siempre son capaces de estimular su libre expresión y establecer canales eficientes que motiven su manifestación, aceptando además que su responsabilidad es representar las crecientes y dinámicas demandas sociales, sin arrogarse el monopolio de la participación.

Es esta la hora de dejar la competencia por espacios de poder meramente virtuales, bajo la errónea pretensión de reconocer como único canal viable de participación a los partidos políticos. Hoy, debemos luchar por espacios muchos más concretos, de poder real, aunando esfuerzos entre los partidos políticos, movimientos cívicos, las ONG's y demás instituciones participativas.

Las Organizaciones No Gubernamentales, ONG's, se han definido como diversos movimientos, entre ellos de la iglesia, estudiantes, políticos, etc., que se han organizado o estructurado a fin de satisfacer las necesidades de aquellos sectores de la población más desprotegidos.

Muchas de estas organizaciones han sobrevivido, otras han perdido su autonomía a fin de obtener recursos económicos, o ensayan formas alternativas de financiación, lo que les hace perder la identidad o el sentido con que inicialmente se formaron, quedando al final de este proceso en una nueva forma burocrática.

A estas Organizaciones No Gubernamentales no se les ha concedido el verdadero manejo dentro de la planificación del desarrollo económico colombiano, a pesar de ser merecedoras del apoyo del Gobierno, por el lugar y el papel que juegan dentro de nuestra sociedad, papel que podríamos considerar como un enlace entre el ámbito público y el privado.

Estas organizaciones deben constituirse en un verdadero instrumento canalizador de las actividades del Estado y así contribuir a la formación de un sistema pluralista y participativo. Es hora, pues, de que los Gobiernos tomen medidas de regulación, entre las que se debe brindar apoyo a las iniciativas de estas organizaciones, el cual debe reflejarse en ayuda técnica y financiera, brindándoseles quizás mayor autonomía, eficiencia y calidad en los programas que desarrollan.

5.3 ASPECTOS SOCIALES

5.3.1 SERVICIOS PUBLICOS

A diferencia de los derechos de la primera generación, donde tradicionalmente el Estado ha tenido una obligación de abstención, en este caso el deber esencial del Estado es el de proporcionar los instrumentos y medios requeridos a fin de crear las condiciones precisas para satisfacer las necesidades de carácter económico, social y cultural de la población. Es por esto que se dice que la implementación y plena vigencia de estos derechos depende en gran medida no de la legislación, sino de la política social y económica del Estado, y de la justicia del ordenamiento económico internacional^[142].

^[142] MANRIQUE REYES. Op. Cit. p.28.

Comienza diciendo el artículo 365 de nuestra Constitución Política que *"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado"* y que *"es deber del Estado asegurar su prestación a todos los habitantes del territorio nacional"*, de donde se podría afirmar que con el sólo cumplimiento de este precepto se estaría dando aplicación a los mandatos de un Estado Social de Derecho.

Ya se había dicho en la primera parte de este estudio, que la concepción del Estado moderno tiene funciones relacionadas con sus fines, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad de los asociados, para así justificar su existencia. En lo que se refiere a la tarea de la prestación de los servicios públicos se le ha entregado normalmente a la administración, la cual se debe orientar por varios principios entre los que se destacan el de la igualdad, según el cual toda la población tiene derecho a una prestación eficiente de dichos servicios.

Además de consistir en un derecho social consagrado constitucionalmente, el tema de los servicios públicos hace relación al concepto de prevención en materia de salubridad, pues en palabras de un estudioso del tema, es más importante

llevar un grifo de agua potable a una vereda, que crear un centro de salud.

Con todo, si lo que se pretende es crear en Colombia una nueva cultura de paz y convivencia, basada en el cubrimiento de necesidades básicas, tales como los servicios públicos, se debe construir un Estado capaz de ejercer una función de dirección del conjunto social hacia metas socialmente compartidas, evitando así los riesgos de fragmentación o disgregación social, en donde cada grupo tiende a luchar por sus intereses. También implica, como necesidad no menos prioritaria, un Estado potente instrumentalmente, esto es, con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para poder ejercer su rol de dirección.

5.3.2 SEGURIDAD SOCIAL

Correspondiente a los llamados derechos de la segunda generación, la seguridad social parte del concepto de que el ser humano debe vivir y desenvolverse dentro de condiciones sociales, económicas y culturales acordes con su dignidad^[143].

El artículo 48 de la Constitución Política consagra específicamente lo relativo a la seguridad social, como un

^[143] Ibid. p.27.

servicio público de carácter obligatorio, el cual se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Dice además que deberá sujetarse a los principios de eficiencia, en términos de calidad, cobertura y costos, universalidad, en términos de eliminar discriminaciones de todo tipo, y solidaridad, permitiendo la participación de instituciones privadas, Organizaciones No Gubernamentales y comunidad.

Mediante la Ley 100 de 1993, el Congreso reformó el sistema pensional y además el de salud que venía rigiendo en Colombia desde varios años atrás. Entre las modificaciones más importantes, está la de crear los fondos privados de pensiones, con cuentas de ahorro individual, paralelos al sistema pensional del I.S.S. Con esto se busca pasar del reparto simple al de capitalización individual, lo que representa un cambio radical en el ahorro y distribución pensional.

Se destaca además que el Gobierno garantizó, como mecanismo de solidaridad, una pensión equivalente a un salario mínimo a todas las personas que cumplan los requisitos para pensionarse, y que se creó un fondo de solidaridad pensional con aportes del Gobierno y de los asalariados que devengan más de 4 salarios mínimos, el cual deberá garantizar una pensión mínima a los ancianos indigentes y a los grupos más pobres de la población.

En lo que se refiere a la salud, antes de la Ley 100 existían tres sistemas claramente diferenciados: el de los pobres (S.N.S.); la seguridad social para la población vinculada al mercado laboral formal, básicamente a través del I.S.S.; y la medicina prepagada para las personas en condiciones de comprar un seguro médico privado. Esta diferenciación redundaba en la prestación de servicios médicos de muy distintos niveles de calidad y limitaba fuertemente las posibilidades de cobertura en salud.

En nuestra propuesta, consideramos que se debe garantizar la cobertura en salud a toda la población colombiana, independientemente de su nivel económico, buscando extender además coberturas a aquellos sectores anteriormente marginados del sistema. La cobertura, pues, debe ser universal y equitativa.

5.3.3 LA VIOLENCIA

Sin duda, los índices de violencia en Colombia, medidos no solamente en materia de homicidios, que suman alrededor de 20.000 al año en todo el país, sino además en lo que respecta a las lesiones personales, los delitos contra el patrimonio económico, la libertad y la violencia generalizada que se concreta en el saqueo, el robo, el boleteo, el secuestro, la

extorsión, hacen muy baja la certeza de que las personas puedan beneficiarse de su inversión y su trabajo; seguramente serán muchos los negocios que dejarán de iniciarse o instalarse.

En verdad la economía colombiana, que hasta hace varios años venía creciendo a un ritmo de 6,0 por ciento, a partir de 1978 lo hizo a un promedio de 4,0 por ciento. Si bien pueden existir otras causas adicionales, también es cierto que los altos índices de violencia juegan un papel importante en esta situación.

Esta tendencia descendente es lenta y leve pero muy importante por lo que representa en términos de bienestar material de la población, pues esos puntos porcentuales de pérdida se han ido acumulando a través de los años. Si la economía colombiana hubiera continuado creciendo al 6,0 por ciento anual, como a mediados de los setentas, el Producto Interno Bruto de hoy sería 50 por ciento más grande.

Esa paz tan anhelada por los colombianos, hasta el punto que fue consagrada constitucionalmente como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, puede conseguirse de diversas maneras, tales como la concertación, el diálogo con los grupos armados, etc. Pero sin lugar a dudas un mínimo de ley y orden es una condición necesaria para el buen desempeño económico de

un sistema que se basa en la iniciativa privada principalmente.

Las decisiones de inversión, de exploración o de apertura de mercados o de acometer desarrollos tecnológicos son realizadas por individuos que esperan beneficiarse del producto de su trabajo, de su ingenio o de su iniciativa. Nadie sabe cuanto cuesta la violencia, pero lo cierto es que desde hace años ha afectado mucho los programas de inversión y la generación de empleo.

5.4 CIENCIA Y TECNOLOGIA

Actualmente nos encontramos en un mundo donde el conocimiento, el talento y la habilidad de los trabajadores son los ingredientes primarios para producir los milagros económicos; mediante el uso de la ciencia y la tecnología los Estados pueden tejer un futuro que día tras día es mejor para todos, no obstante que a algunos en la actualidad apenas si los toca.

La inversión en ciencia y tecnología no ha sido considerada prioritaria dentro de las políticas gubernamentales, en cuya formulación se argumentan como más urgentes las decisiones que muestren sus efectos de manera inmediata. Además de estos, surgen consideraciones de costos que, a diferencia de lo que

ocurre en las naciones avanzadas, ni el Estado, ni los particulares, se muestran dispuestos a asumir, reflejando un afán eminentemente cortoplacista que, a la postre, lleva a que la incorporación de conocimiento avanzado sea sacrificada y a la ampliación de la brecha entre las distintas clases de países.

5.4.1 EDUCACION

La educación, desde la primaria, debe planificarse con criterios finalistas y teniendo en cuenta la realidad colombiana y sus requerimientos específicos en el ámbito ocupacional, para quienes no ingresen a la universidad puedan tener otras alternativas de capacitación.

Se debe, por tanto, hacer de la educación una alta prioridad tanto del Estado como del sector privado. Este último debe ser obligado e incentivado a ofrecer programas educativos y entrenamiento técnico a sus trabajadores en forma continua. El Estado, por su parte, debe tener la obligación de implementar centros de estudios superiores donde se capacite en alta tecnología e investigación y no solamente centros de estudios técnicos.

De otro lado, mientras nos obsesionamos con conseguir un fin u objetivo, debemos concentrar toda nuestra energía en mejorar

constantemente los procesos que producen el resultado, haciendo el proceso más confiable y continuo, y no depender del chispazo esporádico de un genio o del tan ansiado descubrimiento científico, proceso conocido por los japoneses como "*Kaisen*".

Nadie desconoce que elevar la calidad de la educación formal a todos los niveles de empleo significa que se está generando un avance de la sociedad. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, esta evolución favorable resulta frustrada cuando la absorción efectiva del trabajo es desigual y se acumulan, como ocurre en nuestro país, contingentes de hombres y mujeres jóvenes que no pueden obtener empleo en los campos de su especialización ni en los niveles a los que aspiran.

La inversión social busca una rentabilidad igualmente social, pero ello no implica que no esté supeditada a unas inversiones económicas que den solidez a las reservas y continuidad a los programas. Todo ello por cuanto la inflación erosiona los recursos que se asignan originalmente; es por esto que debe buscarse un mecanismo económico que preserve el valor real de las reservas, que se traduzca en el aumento de la cobertura o en la creación autocosteable de nuevos programas.

Un modelo eficiente de desarrollo debería, por lo tanto, tener en cuenta, al involucrar el aspecto educativo, que el éxito no es directamente proporcional al número de programas

profesionales que se ofrezca y que, para el nivel de pregrado, no debe haber superespecialización ya que ésta causa desempleo. Es decir, un sistema económico con buena estructura educativa es aquel que es capaz de mover la mano de obra de una ocupación a otra y reentrenarla rápidamente a bajo costo. Para reentrenarla se necesita que el individuo tenga una educación básica buena, y ello seguramente es más fácil si la educación con que cuenta ese personal es de tipo general y no superespecializada.

Debe buscarse, pues, que toda la población pueda acceder a la cultura, para que así pueda cumplir un papel dinámico y responsable de los procesos sociales; además ello redundará en el mejoramiento sustancial de la calidad de vida del pueblo colombiano.

5.4.2 INVESTIGACION PRIVADA

Hay que entender que el entrenamiento técnico se hace en la empresa, se hace trabajando. En las compañías de Estados Unidos, se gasta en entrenamiento un poco más de lo que la totalidad de las universidades gastan en educar. En el Japón ese proceso es claro, hasta el punto que las compañías reclutan los estudiantes un año antes de que terminen la carrera universitaria y no tienen, para ese efecto, ningún

interés en la carrera específica que está siguiendo el individuo; lo reclutan para su entrenamiento posterior en la empresa.

En los Estados Unidos, Alemania y Japón el sector productivo paga laboratorios y da contratos de investigación a la universidad. De esa manera asegura que parte de la universidad responda a la demanda del sector privado. En Colombia se dan algunos casos, no existiendo una política general y clara a este respecto, donde se de una integración de la empresa privada y la universidad.

Un mecanismo interesante de crear algún tipo de relación entre el sector productivo y el académico, sin destruir su libertad, es que la industria privada cree cátedras en las universidades, cumpliendo ciertos requisitos de índole económico. Dotar de laboratorios a las universidades o facilitar sus instalaciones a los estudiantes. La creación de semestres de industria, donde el estudiante, sin vincularse necesariamente como elemento productivo, conozca la tecnología con que se cuenta en la empresa. La financiación de becas hacia el exterior con el fin de que el estudiante se familiarice con la tecnología de los países más avanzados. Finalmente, un mecanismo importante sería el de costear el desplazamiento de científicos de otros países, con el fin de realizar charlas y conferencias que permitan conocer otros avances de la tecnología.

COMPLEMENTO BIBLIOGRAFICO

ACEVEDO, Albeiro y otro. Análisis crítico de las políticas económicas de Belisario Betancur. En: Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo. N° 22. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín, 1987. 32p.

AGUILAR, Luis Ignacio y otro. Distribución del ingreso y sus determinantes en el sector rural Colombiano. En: Coyuntura Económica, N° 1. Bogotá: Fedesarrollo, 1987. 156p.

ALVIAR RAMIREZ, Oscar y Fernando Rojas. Elementos de Finanzas Públicas. Bogotá: Temis, 1985. 236p.

ANDI. Aspectos Jurídicos y Aspectos Políticos del Intervencionismo de Estado. En: Revista Andi, No. 32- 34. Medellín, 1977. pp.60-61 y 50-53.

AYALA, Horacio. Las Inequidades del Sistema. En: Síntesis Económica, Tomo 13, No.817. Bogotá, 1992. pp12-16.

BECERRA, Gregorio. Temas de Teoría General del Estado. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1986. 203p.

BEDOYA, Guillermo. Equilibrio tributario y desarrollo económico en Colombia. En: Oikos, N° 2. Medellín: Universidad de Antioquia, 1988. 23p.

BEJARANO, Jesús. Ensayos de interpretación de la economía Colombiana. Bogotá: Ed. La Carreta, 1984. 259p.

BENEDETTI, Carlos. La Economía y sus Retos. En: Lecturas de Economía, No. 25-26. Medellín, 1988. pp.203-234.

BOTERO, Libardo y otros. Neoliberalismo y Subdesarrollo. Bogotá: Ancora Editores, 1993. 190p.

BOTERO ANGULO, Humberto y otros. Grandes Temas de Derecho Constitucional Colombiano. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1994. 244p.

BOTERO HERRERA, Fernando. Los estudios sobre la historia económica de Colombia. En: Lecturas de Economía. No.9. Medellín: Universidad de Antioquia, 1982. 175p.

BROCKNEYER, Hans Bernhard. Hacienda Pública y Control de Cuentas. En: Revista Javeriana, No. 778. Bogotá, 1991. pp.189-200.

BUENO MIRANDA, Jaime. Distribución del ingreso y estructura Fiscal. En: Universitas económica, N° 4. Bogotá, 1981. 39p.

CACERES CORRALES, Pablo. Crítica Constitucional: del Estado Liberal a la Crisis del Estado Providencia. Bogotá: Editorial Banco de la República, 1989. 585p.

CADENA COPETE, Pedro. La Constitución Mentirosa. Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1986. 130p.

CAMARA DE COMERCIO DE MEDELLIN. El Estado ante la Crisis Actual: Perspectivas. En: Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo, No. 18. Medellín, 1985. pp.76-83.

CARRILLO FLOREZ, Fernando. Evolución del Gasto Público en Colombia. En: Universitas. N° 74. Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 1988. 65p.

_____, Hacienda Pública y Reforma Constitucional. En: Economía Colombiana, No. 211-212. Bogotá, 1988. pp.139-148.

_____, Constitución, Hacienda Pública y Reforma. En: Foro del Jurista. Vol 3, No. 8. Medellín, 1990. pp.19-28.

CASTRO, Jaime. La Pobreza en las Entidades Territoriales: Cuello de Botella de la Descentralización. Gaceta Constitucional, No. 5, 1.991. pp.17-31.

CHILD, Jorge. Adiós al Estado. En: El Espectador Económico, Santa Fé de Bogotá. Noviembre 11 de 1990. p.3B.

_____, Estado y Privatización Social. En: Revista Taller No. 3, Santa Fé de Bogotá. Septiembre de 1990. p.13.

CHINCHILLA HERRERA, Tulio Elí. El Estado de Derecho como Modelo Político-Jurídico. S.E. 1988.

-----, Conceptos Fundamentales de Derecho Constitucional. En: Revista Ciencias Humanas, No. 14. Universidad Nacional: Medellín, 1990. pp.29-40

-----, Por una Sociedad Civil Hacia un Estado de Derecho. En: Revista Universidad de Antioquia, No. 211. Universidad de Antioquia: Medellín, 1987. pp.56-67.

CORREA, Mauricio. El ATPA, filantropía o estrategia económica? En: El Colombiano. Medellín, 27 de Febrero de 1994. p.6D.

CUELLAR DE M., María Mercedes. Situación Actual y Elementos Centrales de la Política Económica. En: Revista Andi, No. 83. Medellín, 1986. pp.9-15.

DABIN. Jean. Doctrina General del Estado. México: Ed. Jus, 1949. 324p.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Enrique. El Estado de Derecho como Tipo Ideal del Estado. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Vol.28, No.50-51. Madrid, 1974. pp.451-477.

DIAZ, Elías. El Estado Democrático de Derecho y sus Críticos Izquierdistas. En: Sistema. Nos. 17-18, Abril de 1977. Madrid: Civitas, 1978.

_____, Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Madrid: Taurus, 1.981. 259p.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona: Ariel, 1.984. 532p.

ECHAVARRIA, Alberto. Aspectos Económicos de la Nueva Constitución. En: Revista Andi, No. 117. Medellín, 1992. pp.77-89.

ECHAVARRIA, José. Los factores determinantes de la industrialización Colombiana entre 1920 y 1980. En: Coyuntura Social, N° 1. Bogotá: Fedesarrollo, 1984. 256p.

ECHEVERRY CARDOZO, Mónica. La Nueva Constitución. En: Síntesis Económica, Vol 13, No. 776. Bogotá, 1991. pp.7-9.

ERHARD, Ludwig. La Economía Social de Mercado. Política Económica de Alemania. Barcelona: Ediciones Omega, 1964. 436p.

ESCOBAR, Héctor. La Política económica y la reactivación en el sector industrial Colombiano. En: Lecturas de Economía, N° 14. Medellín: Universidad de Antioquia, 1984. 177p.

ESCOBAR, Luis Fernando. El Gobierno Barco: Erradicar la pobreza, el objetivo. En: Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo, No. 20. Medellín, 1986. pp.8-12.

ESCOBAR PADRON, Jairo. Reflexiones sobre Política Social en Colombia. En: Revista Andi, No. 55. Medellín, .1981. pp.49-65.

ESCORCIA, José. Historia económica de Colombia: el siglo XX. Bogotá: Ed. Presencia, 1978. 345p.

ESPINOZA, Sonia Janet. Anotaciones y críticas sobre el proceso de Apertura Económica. En: Oikos, N° 5-6. Medellín: Universidad de Antioquia, 1990. 63p.

FAJARDO, Nelson. Historia y lógica en la economía Colombiana. Bogotá: Fedesarrollo, 1989. 200p.

FALS BORDA, Orlando. La Participación Comunitaria. En: Análisis Político, No. 2. Bogotá, 1987. pp.84-91.

FAYT, Carlos. Derecho Político. Buenos Aires: De Palma, 8Ed., 1993. 451p.

FEDESARROLLO. La Economía en la Nueva Constitución:
Recomendaciones. En: Economía Colombiana, No. 234.
Bogotá, 1991. pp.56-73.

FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. Tres Etapas Básicas del
Pensamiento Occidental. En: Ciencia Política. No. 17. Ed.
Tierra Firme, Bogotá. 1.989. 230p.

Fischer

GARCIA ECHEVERRY, Luis. La situación Económica que espera
al Nuevo Presidente. En: Revista Javeriana, No. 562.
Bogotá, 1990. pp.109-114.

_____, El Contenido Económico del Proyecto de
Constitución del Gobierno. En: Revista Javeriana, No. 573.
Bogotá, 1991. pp.573.

GARCIA-PELAYO, Manuel. Manual de Derecho Constitucional
Comparado. Madrid: Alianza Editorial, 1984. 632p.

_____, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo.
Madrid: Alianza, 1980. 189p.

GARROREÑA MORALES, Angel. El Estado Español como Estado
Social y Democrático de Derecho. Madrid: Tecnos, 1984. 323p.

GAVIRIA TRUJILLO, César. La Política y la Crisis Fiscal. En:
Revista Javeriana, No. 508. Bogotá, 1984.
pp.183-186.

GIRALDO ANGEL, Jaime. Metodología y Técnica de la
Investigación Jurídica. Bogotá: Ediciones Librería
del Profesional, 1989. 354p.

GIRALDO ISAZA, Fabio. El revolcón entre el Liberalismo
Político y el Neoliberalismo Económico. En:
Revista Foro, N° 18. Bogotá: Ediciones Foro
Nacional por Colombia, 1992. 85p.

GOMEZ, Hernando y otro. El funcionamiento de la Seguridad
Social en Colombia. En: Coyuntura Económica, No. 1. Bogotá:
Fedesarrollo, 1981. 149p.

GUERRERO APRAEZ, Victor. La expropiación por vía
administrativa en el vórtice Neoliberal. En:
Revista Foro, N° 17. Bogotá: Ediciones Foro
Nacional por Colombia, 1992. 43p.

HARIOU, André. Instituciones Políticas y Derecho
Constitucional. Barcelona: Ariel, 1980. 478p.

HERDEGEN, Matthias. Derecho Económico Internacional.

Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1994. 322p.

HERNANDEZ, José Gregorio. El Estado y la Economía. En:
Universitas Económica, N° 2. Bogotá. 1983. 87p.

HOLGUIN SARDI, Carlos. El Futuro del Pacífico Colombiano.
En: Revista Javeriana, No. 583. Bogotá, 1992.
pp.171-177.

IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Principales instrumentos
legales en regulación económica previstos en la
Constitución Política de 1991. En: Universitas, No. 84.
Bogotá, 1993. pp.34-56.

JARAMILLO, Alberto. La Economía Política en la Nueva
Constitución. En: Revista Universidad EAFIT, No. 84.
Medellín, 1991. pp.78-100.

JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Buenos Aires:
Albatros, 1978. 602p.

JUNGUITO, Roberto. El debate sobre la organización del
Estado en Colombia y la fuerzas gubernamentales. En: Revista

Antioqueña de Economía y Desarrollo, No. 2. Medellín, 1981.
pp.74-83.

KALMANOVITZ, Salomón. Economía y Nación: Una breve historia
de Colombia. Bogotá: Ed. Siglo XXI Editores, 1985. 557p.

_____, Salomón. Economía de la Violencia. En: Revista
Foro, N°6. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia,
1988. 24p.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. México: Editora
Nacional, 1.979. 544p.

LEAL BUITRAGO, Francisco. Internacionalización del capital y
desnacionalización. En: Análisis Político, No. 4. Bogotá,
1988. pp.32-54.

LEIBOVICH, José. Un modelo bisectorial de desequilibrio
aplicado a Colombia. En: Coyuntura Social, Vol. 14, No.4.
Bogotá, 1984. pp.128-142.

LIMA TORRADO, Jesús. Del Estado Liberal de Derecho al
Estado Social de Derecho como Garantía de los
Derechos Humanos. En: Revista de Ciencias Sociales.
Valparaíso, 1979. pp.133-147.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia. Santa Fé de Bogotá: Editorial Cámara de Comercio de Santa Fé de Bogotá, 1992. 734p.

LLOREDA C., Rodrigo. Libertad de empresa e intervención del Estado. En: Gaceta Constitucional. Bogotá, 1991. pp.3-28.

_____, CUEVAS T.R., YEPES P.A. Finalidad Social del Estado Y Seguridad Social, Ponencia. En: Gaceta Constitucional, No. 78. pp.2-34.

LONDOÑO, Gabriel. Notas de Clase. S.E. Medellín, 1995.

LONDOÑO HOYOS, Fernando. La Omnipresencia Creciente del Estado. En: Ciencia Política. No. 9. Ed. Tierra Firme, Bogotá. 1.987. 230p.

LOPEZ GARAVITO, Luis. Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia. En: Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1992.

LOPEZ RESTREPO, Andrés. El reciente debate sobre la Apertura de la economía. En: Análisis Político, N° 11. Bogotá: Universidad Nacional, 1990. 120p.

LORA, Eduardo. Política macroeconómica y distribución del ingreso. En: Coyuntura Económica, Vol. 16, No. 3. Bogotá, 1986. pp.109-158.

_____, Macroeconomía del sistema bancario: un modelo aplicado a Colombia. En: Coyuntura Económica, Vol. 17, No. 4. Bogotá, 1987. pp.165-203.

_____, y otros. Un Plan de Desarrollo Humano de largo plazo para Colombia. En: Coyuntura Social, No. 6. Bogotá, 1992. pp.99-140.

LOSADA LORA, Rodrigo. Evaluaciones de programas Gubernamentales de Salud, servicios públicos y vivienda. En: Coyuntura Social, N° 2. Bogotá: Fedesarrollo, 1990. 108p.

LUCAS VERDU, Pablo. La Lucha por el Estado de Derecho. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975. 156p.

MADDOCK, Rodney. Macroeconomía de economías abiertas: Modelos sencillos para Colombia. En: Lecturas de Economía N° 27. Universidad de Antioquia, Medellín, 1988. 9p.

MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Santa Fé de Bogotá: Editorial Presencia, 1991. 373p.

MARTINEZ CABALLERO, Alejandro. Apuntes Sobre el Concepto de Estado Social de Derecho en la Constitución Colombiana. En: Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, No. 557, junio-julio. Bogotá, 1992. pp.8-18.

MEDELLIN, Pedro. Economía Social y pobreza absoluta: ¿Redistribución o crecimiento?. En: Lecturas de Economía, N° 24. Medellín: Universidad de Antioquia, 1987. 127p.

MEJIA, Carlos y Acevedo, Albeiro. La industrial Antioqueña en los años 80. En: Colección Universidad de Medellín. Medellín, 1991. pp.13-15.

MELO, Alberto. Economía y Democracia en la nueva Constitución. En: Economía Colombiana, No.237. Bogotá, 1991. pp.39-44.

MESTRE DE TOBON, Olga. Vigencia del Estado de Derecho en Colombia. En: Revista Ciencias Humanas, No. 14. Universidad Nacional: Medellín, 1990. pp.65-77.

MONTENEGRO, Armando. La economía de la nueva Colombia: Apertura sin costo social. En: Estrategia Económica y financiera, N° 161. Bogotá, 1991. 65p.

NIETO ROA, Guillermo. Exposición de Motivos al Proyecto sobre Control Fiscal. En: Gaceta Constitucional, No. 30, 1991. pp.31-43.

OCAMPO, Jose Antonio. Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia. En: Análisis Político, N° 17. Bogotá: Universidad Nacional, 1992. 40p.

_____, Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Bogotá: Ed. Tercer mundo-Fedesarrollo, 1989. 457p.

_____, Historia Económica de Colombia. Bogotá: Ed. TM Editores-Fedesarrollo, 1994. 334p.

_____, Estructura económica, política de ajuste y distribución. En: Lecturas de Macroeconomía. Bogotá, 1980-85.

_____, La Política Macroeconómica en el corto y el mediano plazo. En: Coyuntura Económica, Vol. 16 No. 4. Bogotá, 1986. pp.147-178.

_____, y Otros. Hacia un nuevo modelo de desarrollo.
Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1987. 321p.

ORTIZ MENA, Antonio. La Política Fiscal como instrumento de
Desarrollo. En: Revista Andi. Medellín, 1968. pp.19-23

OSERS. Jan. Modelos Económicos Socialistas y su Crítica. En:
Universitas Económica, Vol. 1, No. 2. Bogotá, 1977.
pp.34-59.

OSPINA VASQUEZ, Luis. Industria y Protección. Medellín: Ed.
Oveja Negra, 1974. 147p.

PALACIOS MEJIA, Hugo. Problemas en la Planeación del
Gasto Público en Colombia. En: Universitas Económica, N° 4.
Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, 1978. 35p.

_____, La Economía en el Derecho Constitucional
Colombiano. Bogotá: ANIF. 389p.

PARDO, Rodrigo. La política exterior y la administración
Barco. En: Análisis político, N° 2. Bogotá: Universidad
Nacional, 1987. 103p.

PECES-BARBA, Gregorio. Sobre el Estado Social. En:
Suplemento Dominical, El Colombiano, Medellín. Junio 18
de 1995. p.11.

PELAEZ, Carlos. Estado de Derecho y Estado de Sitio. La
crisis de la Constitución en Colombia. Bogotá: Temis, 1955.
211p.

PEREZ GONZALEZ, Rubio. Régimen económico, Libre empresa e
Intervención del Estado. En: Gaceta Constitucional, No.
113. Bogotá, 1991. pp.29-54.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de
Derecho y Constitución. Madrid: Tecnos, 1992. 510p.

PERFETTI, Juan José. Los Beneficiarios del Gasto Público
Social al final del decenio de los ochenta. En: Análisis
Político, N° 15. Bogotá: Universidad Nacional,
1992. pp.106-134.

_____, Sector social - Ajuste institucional. En:
Coyuntura Social, No. 8. Bogotá, 1993. pp.79-92.

PERRY, Guillermo. Las Políticas económicas de la
administración Betancur. En: Coyuntura Económica, No. 3.
Bogotá: Fedesarrollo, 1984. 137p.

_____, La economía Colombiana desde 1970 hasta nuestros días. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Ed. Planeta, 1989. 212p.

PICO, Josep. Teorías sobre el Estado del Bienestar. Madrid: Siglo XXI, 1987. 156p.

PINEDA GOMEZ, Fanny. El Derecho Económico. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. 19, No. 55. México D.F., 1986. pp.77-87.

POMBO TORO, Jaime. Apuntes sobre los ingresos públicos en la historia constitucional de Colombia. Bogotá: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 1964. 95p.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. México: Editorial Porrúa. 26 Ed, 1993. 535p.

POULANTZAS, Nicos. Crisis del Estado. Barcelona: Fontanella, 1977. 369p.

POVEDA RAMOS, Gabriel. Perspectivas del desarrollo económico de Colombia. En: Revista Andi, No. 85. Medellín, 1987. pp.31-39.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política: Exposición de Motivos. Bogotá, 1991. 354p.

_____, Informe Final, Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano. Bogotá, Agosto de 1990. 321p.

RAMIREZ, Juan Carlos. El Gasto Público Social del Gobierno Central. En: Coyuntura Social, N° 2. Bogotá: Fedesarrollo, 1990. 170p.

RAMIREZ, Manuel. La economía en 1993: a que atenernos... En: Estrategia económica y Financiera, N° 172. Bogotá. 1992-1993. 10p.

RAMIREZ GARCIA, Germán. El Ocaso del Estado de Bienestar. En: Ciencia Política, No. 11. Ed. Tierra Firme, Bogotá. 1.988. 230p.

REBELLON R., Bernardo. La intervención del Estado en la economía. En: Revista Cámara de Comercio de Bogotá N° 81. Bogotá, 1991. 69p.

_____, Elementos de Derecho Económico. En: Revista Cámara de Comercio de Bogotá, Vol. 22, No. 81. Bogotá, 1991. pp.10-130.

RESTREPO, Eliseo. ¿Le va bien a la economía y mal al país?. En: Análisis Político, N° 4. Bogotá: Universidad Nacional, 1988. 25p.

RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. Hacienda Pública. Santa Fé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2Ed, 1.994. 370p.

_____, El tamaño relativo del Estado y la eficiencia del Gasto Público. En: Ensayos de Política económica y cafetera. Bogotá: Ed. Presencia, 1990. 255p.

RODRIGUEZ CESPEDES, Abel. Estado Social de Derecho y Neoliberalismo. En: Revista Foro, No. 20. Bogotá, 1993. pp.34-48.

ROSAS VEGA, Gabriel. La economía Colombiana en 1987: un balance anticipado. En: Nueva Frontera, N° 664. Bogotá, 1987. 56p.

_____, La Economía en la Constitución. En: Nueva Frontera, No. 685-686. Bogotá, 1988. pp.11-16.

SACHICA, Luis Carlos. Intervención y planificación económica. En: Economía Colombiana, N° 208-209. Bogotá: Contraloría General de la República, 1988. 35p.

SALAS FALCON, Fernando. Los Fundamentos Económicos del Neoliberalismo. En: Ciencia Política. No. 8. Ed. Tierra Firme, Bogotá. 1.987. 230p.

SALAZAR VARGAS, Carlos. Modelos para el análisis de políticas públicas. En: Universitas, No. 84. Bogotá, 1994. pp.229-332.

SAMPER PIZANO, Ernesto. Latinoamérica frente a los nuevos bloques económicos. En: Revista Cámara de Comercio de Bogotá, No. 85. Bogotá, 1992. pp55-60

_____, Bases para un Derecho Constitucional financiero. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 1976. 82p.

SANCHEZ BRIGAS, Enrique. La rectoría económica del Estado. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. 22, No. 65. México D.F., 1989. pp.547-567.

_____, La rectoría económica del Estado. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. 20, No. 58. México D.F., 1987. pp.133-145.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo. El Gasto Público en el proceso de desarrollo económico. En: Inversión Pública. Bogotá, 1988. 78p.

_____, La Política económica del Gobierno (1979-1980). En: Coyuntura Económica, N° 1. Bogotá: Fedesarrollo, 1981. 149p.

_____, Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio. Bogotá: Editorial presencia, 1987, 2Ed. 441p.

SARMIENTO ANADA, Libardo. Política social y Gasto Público en los 90 ¿qué tan significativos son los cambios?. En: Coyuntura Social, N° 8. Bogotá: Fedesarrollo, 1993. 78p.

SARRIA, Eustorgio. Guarda de la Constitución. Bogotá: CEIDA, 1980. 452p.

SCHONBOHM, Horst. El Estado de Derecho y su influencia en el desarrollo económico. Conferencia S.P. Cámara de Comercio de Medellín, Abril 3 de 1995.

SILVA, Julio. La Economía en la Constitución. En: Revista Foro, No. 16. Bogotá, 1991. pp.96-102.

SUAREZ BELTRAN, Gonzalo. Relación entre el Estado de Derecho y el Estado Social como problema actual del Constitucionalismo: La aparición del Estado Social de Derecho. En: Universitas, No. 87. Bogotá, 1994. pp.273-299.

SYRQUIN, Moshe. Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: Una comparación internacional, Vol. 17, No. 4. Bogotá, 1987. pp.207- 228.

TAFUR GALVIS, Alvaro. La Constitución de 1991 y la Modernización del Estado Colombiano. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1993. 237p.

TIRADO MEJIA, Alvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional, 1971. 310p.

_____, Propiedad, intervención y planeación. En: Economía Colombiana, No. 234. Bogotá, 1991. pp.12-35.

_____, Reforma constitucional de 1936. Bogotá:
Editorial Oveja Negra, 1982.

TORO LOPERA, Alberto. Principios Fundamentales de la
Constitución Política de la República de Colombia. Medellín:
Lupa, 1992. 467p.

TURBAY, Juan Manuel. Intervención del Estado en la
Economía. En: Revista Javeriana, No. 571. Bogotá, 1991.
pp.15-28.

TURBAY AYALA, Julio César. La intervención del Estado
permitirá la competencia de las industrias. En:
Revista Andi, No. 50. Bogotá, 1980. pp.7-13.

URIBE GIRALDO, Mónica. Apuntes para una reforma integral del
sistema financiero colombiano. Bogotá: Pontificia
Universidad Javeriana, 1984. 323p.

URRUTIA M., Miguel. Planeación Económica. En: Revista
Economía Colombiana, No. 234. Santa Fé de Bogotá, Abril
de 1991. pp.22-39.

VALENCIA RESTREPO, Jorge. La Misión Kemmerer y los
intereses financieros británicos en Colombia durante la década

de 1920. En: Lecturas de Economía N° 24. Medellín: Universidad de Antioquia, 1987. pp.53-68.

VASQUEZ RAMIREZ, Gilberto. El Neoliberalismo en la Constitución Colombiana. Universidad Autónoma Latinoamericana. 1.992. 133p.

VELILLA MORENO, Marco Antonio. La Constitución Económica de Colombia. En: Foro del Jurista, Vol. 6, No. 14. Bogotá, 1993. pp.34-54.

VESGA, Rafael. La economía en los tiempos de Virgilio Barco. En: Estrategia Económica y Financiera, No. 145. Bogotá, 1990. 25p.

VIVES REYES, Jorge. Evolución de los principales indicadores del sector salud en Colombia en la década del 70. En: Coyuntura Económica, N° 2. Bogotá: Fedesarrollo, 1983. 174p.

ZAFRA ROLDAN, Gustavo. Derecho a la Constitución. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1974. 329p.

ZAMORA, León. Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia. En: Análisis Político, N° 15. Bogotá: Universidad Nacional, 1992. 67p.

ZULETA, Estanislao. Conferencias de historia económica Colombiana. En: Lecturas de Economía, N° 31. Medellín, Universidad de Antioquia, 1990. 95p.
